全国中文核心期刊
中文社会科学引文索引（CSSCI）来源期刊
中国人文社会科学期刊AMI综合评价（A刊）核心期刊
中文科技期刊数据库（全文版）收录期刊
RCCSE中国核心学术期刊（A）

2026. 5
VOL.19 NO.5

公共行政评论

JPA
Journal of Public Administration

公共行政评论

Journal of Public Administration

社　　长： 肖　滨

主　　编： 朱亚鹏

编辑部副主任： 张雪帆

文 字 编 辑： 张楚民　刘学谦　秦　玥　周　玢

电　　话：020-84113029

传　　真：020-84111478

电 子 邮 箱：jpachina@163.com

网　　址：http://jpa.sysu.edu.cn

公共行政评论
Journal of Public Administration

学 术 委 员 会

（按姓氏字母为序）

包国宪（兰州大学）
陈汉宣（香港城市大学）
丁 煌（武汉大学）
顾 昕（浙江大学）
侯一麟（美国锡拉丘斯大学）
敬乂嘉（复旦大学）
蓝志勇（清华大学）
李连江（香港大学）
苏彩足（中国台湾大学）
汪明生（中国台湾中山大学）
王绍光（清华大学）
肖 滨（中山大学）
薛 澜（清华大学）
郁建兴（浙江大学）
张成福（中国人民大学）
张康之（浙江工商大学）
张亚红（美国罗格斯大学）
周志忍（北京大学）
朱光磊（南开大学）
朱正威（西安交通大学）
鲍 静（中国行政管理学会）
陈振明（厦门大学）
邓大松（武汉大学）
何达基（香港城市大学）
姜晓萍（四川大学）
孔繁斌（南京大学）
刘国材（美国中佛罗里达大学）
任剑涛（清华大学）
苏 竣（清华大学）
王浦劬（北京大学）
吴建南（上海交通大学）
徐 勇（华中师范大学）
杨开峰（中国人民大学）
岳经纶（中山大学）
张凤阳（南京大学）
张 雷（东北大学）
周光辉（吉林大学）
朱春奎（复旦大学）
竺乾威（复旦大学）
朱亚鹏（中山大学）

Bouckaert, Geert（KU Leuven Public Governance Institute, 比利时）
Chappelet, Jean-Loup（University of Lausanne, 瑞士）
Eckenberry, Angela（University of Nebraska at Omaha, 美国）
Franklin, Amy（University of Oklahoma, 美国）
Hudson, John（University of York, 英国）
Im, Tobin（Seoul National University, 韩国）
Kim, Mirae（Georgia Mason University, 美国）
Moon, M. Jae（Yonsei University, 韩国）
Mussari, Riccardo（Università di Siena, 意大利）
Ongaro, Edwardo（The Open University, UK, 英国）
Wanna, John（Australian National University, 澳大利亚）

公共行政评论
Journal of Public Administration
2026 年第 5 期　　总第 113 期

编　辑　委　员　会

（按姓氏字母为序）

陈那波（中国人民大学）　　陈　纲（美国纽约州立大学）
陈　娜（中山大学）　　陈　灿（美国乔治亚州立大学）
陈　馨（中山大学）　　高　翔（浙江大学）
耿　曙（浙江大学）　　郭　超（美国宾夕法尼亚大学）
郭　瑜（中国人民大学）　　郭　跃（北京师范大学）
何艳玲（中国人民大学）　　和经纬（香港科技大学）
黄冬娅（中山大学）　　康　伟（天津师范大学）
李秉勤（澳大利亚新南威尔士大学）　　李佳源（中山大学）
李棉管（中山大学）　　刘　鹏（中国人民大学）
刘帮成（上海交通大学）　　陆　毅（美国纽约市立大学）
梅赐琪（清华大学）　　孟凡蓉（西安交通大学）
孟天广（清华大学）　　孙　涛［哈尔滨工业大学（深圳）］
孙柏瑛（中国人民大学）　　王欢明（大连理工大学）
王秋石（中山大学）　　王学军（兰州大学）
杨立华（北京大学）　　叶　林（中山大学）
叶娟丽（武汉大学）　　易洪涛（美国佛罗里达州立大学）
于文轩（厦门大学）　　张海波（南京大学）
张书维（中山大学）　　张雪帆（中山大学）
张长东（北京大学）　　赵志荣（浙江大学）
郑　磊（复旦大学）　　郑跃平（中山大学）
朱旭峰（清华大学）　　朱亚鹏（中山大学）

公共行政评论
Journal of Public Administration

全国中文核心期刊
中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊
中国人文社会科学期刊 AMI 综合评价
(A 刊)核心期刊
RCCSE 中国核心学术期刊(A)
中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊
中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊
中国学术期刊(光盘版)收录期刊

10 月 15 日出版　　2026 年第 5 期　总第 113 期

●专栏：公共数据服务

公共数据供给即公共服务：公共数据服务的概念建构、内涵特质与供给模式
…… 郑　磊　杨　涛　1

公共数据服务与社会公平：基于政策文本的实证检验
…… 常宇菲　何潍涛　刘鲁宁　18

价值期望、调和与共创：公共数据开放服务的价值实现路径
…… 门理想　赵玉攀　张会平　37

公共数据授权运营的多元价值生成：一个公共服务逻辑分析框架
…… 魏　必　孟庆国　范梓腾　56

为避责而模仿：市级政府推动数据开放的动态行为机制
…… 郑跃平　杨学敏　黄源源　张采薇　77

公共数据社会化开发利用能否促进数字经济发展？

…… 秦瑞楠　王新泽　孙宗锋　97

●论文

公众安全感如何塑造政府信任？　…… 李卓轩　王浦劬　118

主体关系、政策企业家策略与乡村振兴创新：一个“风险–绩效”的分析视角

…… 杨巨声　王　清　138

国际公共政策转移的差异化路径及其逻辑：基于“能力–目标”框架的

多案例研究　…… 徐菁媛　杨玢璐　敬乂嘉　159

“隐喻的陷阱”：主题模型在公共政策研究中的应用与边界

…… 廖　力　冯乃康　易洪涛　178

●英文目录与摘要 …… 196

公共数据供给即公共服务：公共数据服务的概念建构、内涵特质与供给模式

郑　磊　杨　涛*

【摘要】在公共数据资源开发利用持续深化的背景下，公共部门面向社会供给公共数据正逐步成为一项常态化职能。然而，既有研究多聚焦数据开放、授权运营等具体公共数据供给实践，尚未形成能统摄多种供给模式、系统阐释其职能属性的整合性概念与分析框架。论文立足我国公共数据供给本土实践，整合数字政府、公共服务与“数据即服务”（DaaS）等理论资源，提出“公共数据供给即公共服务”的理论命题，系统建构“公共数据服务”概念，将其界定为：公共部门基于公共职责，面向社会持续供给可复用的公共数据资源，并提供相适配的利用支持，以赋能社会主体依托公共数据开展价值创造、增进公共利益的一种新型公共服务活动。该概念以公共服务为职能属性、以公共数据为资源客体、以数据服务为供给内容，并同时具备公共性、可及性、增益性三项基本特质。公共性确立价值规范，可及性构成发生条件，增益性指向效用功能。在此基础上，论文进一步将公共数据服务的供给模式划分为面向基本用数需求的普惠性服务与面向深度开发需求的增值性服务两类，二者既各有侧重又协同互补。论文为学界与实践界回归公共服务视角，重新理解、推进与规范公共数据供给活动提供了新的理论支撑与分析框架，也为构建我国公共数据治理自主知识体系贡献了本土概念资源。

【关键词】公共数据　公共服务　数据即服务　数据开放　授权运营
【中图分类号】D63　　【文献标识码】A
【文章编号】1674-2486（2026）05-0001-17

一、引言

随着经济社会加速数智化转型，各类社会主体获取与利用数据资源的需求不

* 郑磊，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士研究生导师，数字与移动治理实验室主任。通讯作者：杨涛，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生，数字与移动治理实验室研究助理。感谢匿名评审专家和编辑部对本文的帮助。
项目基金：国家社会科学基金重大项目“面向数字化发展的公共数据开放利用体系与能力建设研究”（21&ZD337）。

断增长，数据日益成为支撑决策、创新、产品开发和服务优化的关键资源（Jones & Tonetti，2020；江小涓等，2024）。在各类数据资源中，公共数据主要是指政务部门、公共企事业单位及其他承担公共管理和服务职能的组织，在依法履职或者提供公共服务过程中产生、采集的数据（郑磊，2018；孟庆国等，2024）。这类数据承载着经济社会运行的基础信息，具有较强的基础性、权威性和复用价值，不仅是重要的“治理要素”，也是关键的“生产要素”；不仅应在政府体系内部流转使用，还需要在安全合规的前提下面向社会供给，以支持经济社会创新和公共价值创造（郑磊，2024）。由此，如何有效、持续、安全地向社会供给公共数据，成为数字政府建设中的一项重要议题。

近年来，我国逐步探索了数据开放、授权运营等多种公共数据供给实践。然而，对于公共部门面向社会供给公共数据这一活动，其职能属性尚未得到明确界定与充分阐释，它究竟是推动数据要素市场化的政策工具，还是公共部门需要承担的公共职责？公共数据究竟应被视为全社会共有的公共资源来服务于经济社会发展，还是被部门或地方作为其所掌握的资产来进行排他性经营以增加自身收益？不同认识会导向迥异的行动逻辑，如果仅将其视为可相机抉择的政策创新，相关工作容易随行政注意力和资源变化而陷入“运动式”执行的窠臼；若将其视为资产运营和价值变现的手段，则将抬高各类社会主体获取公共数据的门槛和成本。当前公共数据供给中存在的供需鸿沟、可持续性不足和公益性缺失等问题（郑磊、刘新萍，2024），在一定程度上正是这一活动的职能定位与服务属性尚未被充分确立所导致。因此，要回答上述问题，我们需要厘清公共部门供给公共数据活动的根本属性。

现有文献已从制度基础、运行过程、影响因素和实施效果等维度对公共数据供给展开多角度探讨（Benmohamed et al.，2024；Xu et al.，2025；张会平等，2021；张莉、林安然，2023；郑磊，2024），围绕公共数据以何种方式供给、流通和利用，从不同侧面深化了对公共数据供给活动的认识。但既有研究多聚焦于数据开放、授权运营等具体供给实践，尚未对多种公共数据供给实践共同的资源基础、职能定位与价值规范进行系统性阐释。

早期研究已指出，数据开放的本质是一种公共服务（郑磊，2015a），并有越来越多的近期研究关注到政府“还数于民”活动所蕴含的公共属性、服务导向及价值共创逻辑（Shulz，2025；丁晓东，2022；王锡锌、黄智杰，2022），公共服务视角正逐步成为研究公共数据供给的一种重要分析路径（薛金刚，2025；支振锋，2025）。对此，在国家正加快推进公共数据资源开发利用的背景下，需要超越“就开放论开放”或“就授权论授权”的碎片化视角，扎根本土公共数据供给实践，将现有的分散认知衔接、整合起来，对多种公共数据供给实践所共同蕴含的属性与特征进行系统的概念建构和理论阐释，并重点探讨以下问题：如何界定公共数据供给活动的职能属性？其具有怎样的概念内涵和基本特质？又以何种方式供给？希望这些讨论能为回归公共服务视角重新理解、促进和规范公共数据供给活动，提供理论支撑与分析框架。

二、公共数据服务概念的提出

当前我国地方实践探索和国家政策设计已确证公共数据供给活动所具有的公共服务属性，数字政府、公共服务以及“数据即服务”（Data as a Service，DaaS）等理论资源，也为理解这一新型公共服务提供了学理依据。

（一）公共数据服务概念的实践基础

公共数据供给活动的服务取向最早体现在我国的地方实践中。受国际发展趋势和国内社会需求的双重影响，我国地方政府开始逐步探索面向社会供给政府数据。2012 年，上海市上线了国内首个地方政府数据开放平台“上海市政府数据服务网”，平台名称中的“服务”二字已体现出将政府向社会供给数据的活动视作一种公共服务的定位。此后，2019 年，《上海市公共数据开放暂行办法》出台，作为我国首部专门规范公共数据开放的地方行政规章，该办法正式将公共数据开放界定为：“公共管理和服务机构在公共数据范围内，面向社会提供具备原始性、可机器读取、可供社会化再利用的数据集的公共服务。”（上海市人民政府，2019）其后，2020 年《浙江省公共数据开放与安全管理暂行办法》、2022 年《山东省公共数据开放办法》等地方规章，同样对公共数据开放作出了“公共服务”的属性界定（浙江省人民政府，2020；山东省人民政府，2022）。2025 年，上海启动数字公共服务体系建设，打造“数服汇”数字公共服务平台，面向市场主体提供数据、算力等数字化服务资源，在事实上也将公共数据资源供给纳入了地方数字公共服务框架。与此同时，近年来，深圳、台州、武汉等地积极探索搭建公共数据供给的线下服务渠道，为社会主体获取与利用公共数据提供实体服务支撑。上述地方实践都共同确证公共数据供给具有“公共服务”属性。

在国家层面，公共数据服务的内涵也逐步被纳入政策话语体系。2015 年，国务院印发《促进大数据发展行动纲要》，在顶层设计中将“稳步推动公共数据资源开放”列为重点任务（国务院，2015）。2017 年 12 月的国务院常务会议提出要“明确提供公共数据是政府公共服务的重要内容”（中国政府网，2017），并强调在数据时代，政务数据服务应该同道路、义务教育、基本医疗等一样成为公共服务的重要组成部分，是政府应该做的工作。2021 年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出“扩大基础公共信息数据安全有序开放，探索将公共数据服务纳入公共服务体系”（全国人民代表大会，2021），首次在国家政策文件中明确使用“公共数据服务”这一表述，并将其纳入国家发展规划任务。2024 年《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加快公共数据资源开发利用的意见》提出，要“推动构建协同高效的国家公共数据服务能力体系”（中共中央办公厅、国务院办公厅，2024）。

由此可见，以上这些地方实践探索与国家政策设计，共同为公共数据服务概念的提出提供了现实基础。建构公共数据服务这一概念，正是对我国多年来在公共数据供给实践中逐步形成的公共服务取向的理论概括。

（二）公共数据服务概念的理论依据

公共数据服务概念的提出也得到多元理论资源的支撑。

第一，数字政府研究为公共数据服务概念提供了学理依据。早期电子政务建设相对侧重信息系统、政府门户与行政流程电子化，数据主要嵌入具体的业务系统，作为履职记录和业务运行的支撑资源，尚未普遍成为可供社会开发利用的对象（孟庆国、李晓方，2013）。随着数字政府建设的深入推进，政府建设重心逐步由“建系统”转向“用数据”（汪玉凯，2025），顶层设计由“流程范式”向“数据范式”转变，政策议题也由“用数据治理”向“对数据治理”扩展（黄璜，2020）。相应地，数字政府研究的对象由信息系统建设逐渐拓展至平台治理与数据治理，各阶段研究相互嵌入、累积发展，数据也由技术系统的组成部分上升为治理的重要对象与基础资源（Zheng & Zhang，2025；张会平等，2026；郑磊，2015b）。数字政府建设中的数据治理，首先着眼于政府内部的数据汇聚与共享，通过打破部门间的信息壁垒、减少重复采集，为跨部门业务协同提供支撑（黄甄铭等，2024）。在此基础上，数据开放与授权运营等实践进一步将公共数据推向社会化利用过程，使其由支撑政府履职的内部资源，转变为服务经济社会发展的公共资源（孟庆国等，2024；郑磊，2018；郑磊、熊久阳，2017）。政府不仅是数据的生成者与内部使用者，还逐步承担起公共数据资源组织与社会利用支持的职能（胡业飞，2025）。因此，公共数据服务可被视为数字政府建设中形成的数据能力向政府体系外部的输出和延展。然而，数字政府研究虽然解释了公共数据何以资源化、社会化，尚不能充分回答公共数据供给活动为何构成公共服务。

第二，公共服务相关理论为公共部门供给公共数据的活动确立了价值内核与职能定位。狄骥（2013：49）从公法视角系统提出公共服务理论，将公共服务界定为：“任何因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由公共权力主体加以规范和控制的活动，只要该活动具有除非通过公共干预否则便不能得到保障的特征。”陈振明（2011：13）从公共管理视角指出，公共服务是“政府及其公共部门运用公共权力，通过多种机制和方式的灵活运用，提供各种物质形态或非物质形态的公共物品，以不断回应社会公共需求偏好、维护公共利益的实践活动的总称”。新公共服务理论则进一步强调，现代政府应秉持“服务而非掌舵”的理念，坚持公民导向、公共责任与公共利益（Denhardt & Denhardt，2000）。将上述理论视角应用于公共数据供给活动可以发现，公共数据产生于公共部门的行政履职与公共服务提供过程，承载经济社会运行的基础性、公共性信息，是数字时代支撑社会创新发展的新型公共基础设施。传统公共服务多聚焦于教育、医疗、交通等

实体民生领域，而在数智时代，公共数据资源作为一种新型公共资源，其普惠供给与有效利用已成为社会主体开展生产创新、参与公共生活、实现公平发展的基础条件。因而，公共部门运用公共权力，向社会主体提供非物质形态的公共数据，以回应其获取与利用公共数据的需求、增进公共利益的活动，本质上是一种公共服务，而非商业变现的手段。

此外，公共服务逻辑（Public Service Logic，PSL）主张服务价值主要形成于使用者运用资源的具体情境，反对将服务视为由政府预先生产并交付使用者的静态产品，强调公共部门能提供资源、规则与支持，却不能脱离使用者独立完成全部价值创造（Osborne，2018，2020）。这一理念也与公共数据的价值实现方式高度契合。数据被开放或交付，仅意味着资源进入社会化利用过程，其价值真正得到释放还取决于社会主体如何结合自身知识、能力与场景进行分析、关联与应用。因此，公共部门的作用也不止于供给数据，还在于提供必要的资源和条件，使社会主体能充分参与价值创造的过程。目前，已有研究将公共服务逻辑引入政府数据开放研究，强调使用者参与价值共创在数据供给中的作用（Ishengoma et al.，2024；McBride et al.，2019）。由此，公共服务逻辑也为公共数据供给提供了新的理解视角，推动其从一项技术性数据交付工作，转化为赋能社会主体、促成价值共创的支持性公共服务活动。

第三，“数据即服务”（DaaS）的理念也为公共数据服务概念提供了重要支撑。在 DaaS 模式下，数据资源可通过网络以服务的形式交付给终端用户，使用者按需通过接口调用数据（Olson，2010），强调将分散的数据经过持续治理与整合，转化为质量稳定、可访问、可调用与可复用的服务能力，推动数据供给由一次性交付走向持续维护与按需利用（Cahn et al.，2023；Qanbari et al.，2015；高国伟等，2020），并主张将数据作为一种可调用的服务进行管理与供给（杨国立、周鑫，2017）。这一服务模式不仅适用于商业数据领域，也适用于公共数据的组织与交付。OECD（2019）介绍了阿根廷以 DaaS 模式批量提供公共数据的实践，该模式基于用户需求和数据再利用场景，通过开发应用程序接口（API）支持数据发布、调用与第三方部署。

上述理论分别从不同维度为公共数据服务概念的提出提供了支撑：数字政府研究厘清了公共数据演变为治理对象与公共资源的过程，公共服务相关理论确立了公共数据供给活动的公共服务导向与价值生成机制，DaaS 则解释了持续性数据服务能力的实现方式。三者共同指向“公共数据供给即公共服务”这一理论命题，公共部门面向社会持续供给公共数据的活动，本质上是一种新型公共服务。

综上所述，公共数据服务概念的提出既根植于我国地方实践探索与国家政策设计，也得到数字政府、公共服务与“数据即服务”等相关概念与理论的支持。实践基础回答了这一概念的现实来源，理论依据则阐释了其何以成立的内在逻辑。这一概念既是对我国多年来公共数据供给实践的理论总结，有助于推动对公共数

据供给活动本质属性的再认识，也是在数智时代对公共服务理论的延伸与拓展，有利于促成理论创新与实践发展之间的协同演进。公共数据服务概念的实践基础与理论依据如图 1 所示。

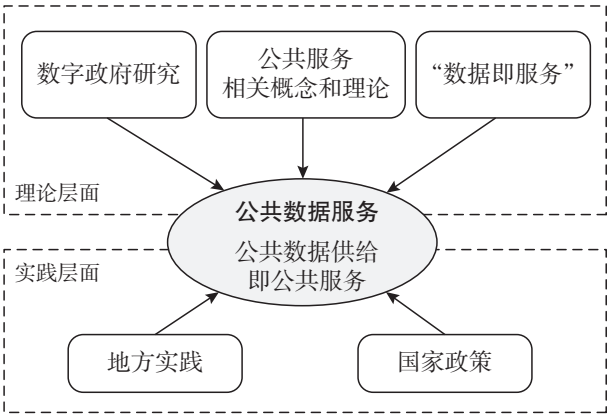


图 1　公共数据服务概念的实践基础与理论依据

资料来源：作者自制。

三、公共数据服务的概念内涵与基本特质

在提出公共数据服务概念之后，还需进一步厘清以下问题：公共数据服务由哪些基本要素构成？其与相近概念存在怎样的区别？又表现出哪些不同于传统公共服务的基本特质？对此，本文将从概念构成与基本特质两个维度展开分析。

（一）公共数据服务的概念内涵

从概念构成看，“公共”“数据”与“服务”是公共数据服务的三个基本构成要素，三者两两结合，形成三个相互关联的维度——公共服务、公共数据与数据服务，分别回答公共数据服务归属于何种公共职责、以何为资源客体、以何为供给内容，并共同构成公共数据服务的概念内涵（见图 2）。

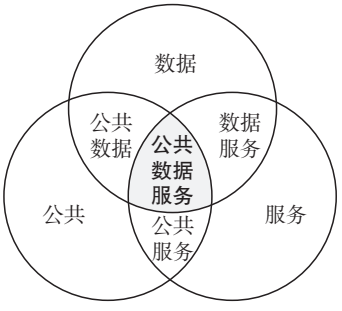


图 2　公共数据服务的概念内涵

资料来源：作者自制。

首先，公共服务规定了公共数据服务的职能属性。公共服务是指公共部门基于公共职责，通过整合与配置公共资源，向社会供给公共产品与服务，以满足公众共同需求、保障社会公平并增进公共利益的活动（陈振明，2025；姜晓萍、陈朝兵，2018）。在数智时代，公共数据作为一种新型关键生产要素，其公共属性、基础性价值日益凸显（江小涓，2025；郑磊、杨涛，2026），公共数据服务已成为公共部门需要面向社会持续履行的一项公共服务职责。

其次，公共数据构成公共数据服务的资源客体，即具备复用潜力的公共数据资源。此处的“公共”指向“全社会公有共用”的属性，公民已通过纳税方式为公共数据的生产“付费”，公共部门并不享有对公共数据的绝对支配权（郑磊，2015a；支振锋，2025）。因此，区别于企业数据或个人数据，“公共的”数据理应面向全社会供给，成为支撑数智化发展的“公共基础设施”（夏义堃，2024）。

最后，数据服务界定了公共数据服务的供给内容。公共数据服务以持续提供可复用的数据资源及相适配的利用支持为核心内容，旨在实现“以公共数据服务于民”的目标。这一服务模式区别于将数据作为工具来优化既有公共服务，也区别于由政府直接开发的终端服务应用，更不等同于以权利流转为核心的数据交易活动。同时，根据“数据即服务”的理念，公共数据服务并非一次性的资源交付活动，而是随着需求变化、数据更新与使用反馈持续调适的动态服务过程。公共数据完成供给，并不意味着社会主体就必然能发现、获取和加以利用。只有围绕社会需求提供必要的数据治理、规则保障与利用支持，数据资源才可能转化为实际服务（丁晓东，2022；高国伟等，2020）。因此，公共数据服务的供给内容不仅应包括提供可供二次开发利用的公共数据资源，还应包含能促进社会主体有效利用数据资源的各类支持，涵盖数据发现、获取、处理、利用以及与再开发相关的制度、技术与服务支撑（李勇坚，2025；孟庆国等，2024）。

综上，可将公共数据服务界定为：公共部门基于公共职责，面向社会持续供给可复用的公共数据资源，并提供相适配的利用支持，以赋能社会主体依托公共数据开展价值创造、增进公共利益的公共服务活动。公共数据服务与相近概念之间存在如下区别：就正当性来源而言，公共数据服务根植于公共职责与公共利益，而商业数据交易建立在市场交易与契约责任之上；就服务对象而言，公共数据服务面向外部社会主体，而政务数据共享主要服务于政府内部的跨部门、跨层级、跨地域履职协同；就概念层级而言，公共数据服务是从职能属性层面对公共数据供给活动做出的整合性界定，而数据开放与授权运营则是其具体供给模式。

（二）公共数据服务的基本特质

前文厘清了公共数据服务的概念构成，还需要进一步阐释其具备哪些基本特质，从而使其具有独特的解释价值。

1. 规范性特质：公共性

公共数据服务的公共服务定位使其具有“公共性”这一规范性特质，从而回答了公共数据是否应当供给、应当遵循何种规则供给与利用的问题。该特质并非简单源于“公共数据”这一名称前缀，而是公共职责、公益目标与公平规则的集中体现。对于被纳入服务范围的公共数据，公共部门负有持续组织与保障供给的责任，不得因行政注意力转移而随意中断。数据供给规则与开发利用活动应当以增进公共利益为根本取向，而不应将部门利益、商业变现作为主导目标。公共性还要求维护公平的用数机会与合理的利益分配秩序，强调数据供给规则应具备正当性，保障各类主体拥有平等的获取与利用机会。同时，各类市场主体虽然都可参与数据加工与服务运营，但相关活动需接受用途约束、公平竞争、权益保障与公共监督等方面的规制（黄梅银、张楠，2025），不得损害公共利益。

2. 过程性特质：可及性

可及性体现了公共数据服务的过程性特质，以回答公共数据供给应满足何种条件，才能完成从资源到有效服务的转化。公共服务语境下的可及性，重点关注服务对象能否在合理的机会与成本范围内获得并使用服务（代佳欣，2025）。在公共数据服务场景下，公共部门即便提供了数据资源以及与之相适配的利用支持，也并不代表实质性服务已经达成。如果社会主体无法了解数据内容，难以通过合理规则获取数据，或是获取的数据不满足支持后续加工处理的基础条件，那么形式上的资源供给仍无法转化为现实的利用效能。公共数据供给实践中普遍存在的供需鸿沟，在相当程度上正是缘于供给内容、供给模式与实际需求之间未能实现有效适配（Wang et al.，2024；夏义堃，2024；袁千里、郑磊，2024；郑磊、侯铖铖，2024）。受资本、技术与行业知识等资源禀赋差异影响，不同用数主体的数据发现、获取与开发能力存在差距，形式上无差别的数据供给有可能造成实质上的利用不均衡，甚至出现公共数据产生的收益集中于少数优势主体的现象（丁晓东，2022；王锡锌，2024）。由此，评判公共数据服务是否具备可及性，关键在于社会主体能否真正触达、获取并有效使用公共数据。

公共数据服务的可及性可分为三个递进层次：一是可发现性，即使用者能获知目标数据的存在、归属主体以及基础元数据信息；二是可获得性，即使用者能依据公开透明、公平合理的规则，以可承受的成本获取数据；三是可用性，即数据在技术规范与制度约束层面均满足后续加工、开发利用的基础条件。相较于完成服务交付即可直接产生效用的传统公共服务，公共数据服务还需要使用者自主开展数据清洗、关联、分析与场景化适配工作，这也使“可用性”成为公共数据服务“可及性”中的关键要求。公共数据服务不能止步于资源形式上的可获取，更要推动公共数据由“供得出”走向实质意义上的“用得上”。由此，上述三个层次依次回答了公共数据能否被识别、能否被获取以及能否被开发利用的问题。

3．功能性特质：增益性

增益性体现了公共数据服务通过社会化利用释放数据价值的功能性特质，从而回答了公共数据服务应当产生何种价值以及价值如何生成的问题。公共数据生成之初主要服务于政府内部履职场景，而公共数据服务推动其进入更广阔的社会化利用场景，经由企业、社会组织、社会公众的开发，形成新的知识、产品、应用与治理方案。因此，本文所指“增益”，是相对于公共数据原本的行政履职用途而言，特指公共数据经由社会化开发后所产生的经济、社会、治理层面的效用增量。该概念既不是泛指公共数据所能带来的所有正向效果，也不等同于数据供给主体或运营主体获取的经营性收益。

这一特质根植于公共数据独特的资源属性与价值实现方式。不同于实体物质资源，同一套数据能被多种主体同时或反复使用，并通过关联组合生成新的用途，而不因被使用而导致物理耗竭（Jones & Tonetti，2020；江小涓等，2024）。由此，数据资源所具有的非竞争性与可复用性，为拓展其社会化利用价值提供了可能。同时，公共数据还具有较强的权威性、基础性与通用性，当其与企业、社会组织所持有的数据融合后，有助于提升既有分析与应用成果的准确性、完整性与可信度，发挥其基础支撑与价值催化的作用（黄梅银、张楠，2025）。

但上述资源属性仅为增益效果提供了可能性，数据能否转化为实际效用，最终还取决于使用者投入的知识、技术、外部数据及场景资源。不同于多数传统公共服务在交付环节即已直接产出效用，公共数据服务的资源供给与最终价值生成之间存在显著的时间与主体分离。同一数据集可随着利用主体的增加、数据组合的丰富与应用场景的拓展而不断形成新的效用，由此发挥数据协同、复用与融合带来的乘数效应（江小涓，2025；郑磊，2024）。因此，公共数据服务并不由公共部门直接输出最终效用，公共部门的核心职责是组织可供二次开发利用的数据资源，并提供相适配的利用支持，再由社会主体依托自身能力挖掘数据用途、开展具体的开发活动，最终实现增益效果。

综上，三大特质分别对应公共数据服务的属性依据、过程条件与效用产出。公共性锚定公共服务属性与公共职责。可及性明确服务得以发生的条件，促成实质性服务关系。增益性揭示其区别于传统公共服务的价值实现机制，凸显这一新型公共服务的独特性。三者环环相扣，共同搭建起从供给责任确立、服务落地发生、价值增量产出的完整逻辑链条。

四、公共数据服务的供给模式

公共数据服务最终需要通过合理的供给安排实现落地。本文进一步探讨，面对不同的社会用数需求，公共数据服务呈现出哪些供给模式，分别遵循何种供给

逻辑与生产组织方式，以及不同供给模式之间存在何种关系。

（一）公共数据服务供给模式的类型与逻辑

公共数据主要形成于公共管理与服务活动，其内容、质量、组织形态与安全约束未必能直接适配差异化的社会利用需求。因此，公共数据服务需要在公共数据供给端与利用端之间搭建起安全、有效、多样化的衔接机制。

对于通用性强、受益范围广、不涉及敏感数据的基本用数需求，公共数据经过必要治理，形成明确、稳定且普遍适用的获取与利用规则之后，便可直接供社会主体自主开发利用，无须逐一识别具体用途或开展定制化供给。而对于专业性强、具有特定利用目标与受益范围、涉及敏感数据的深度开发需求，则需要提供需求识别、数据关联与持续适配等专业化支持（袁千里、郑磊，2024；郑磊、侯铖铖，2024）。

据此，可将公共数据服务的供给模式划分为普惠性服务与增值性服务两类，并可从需求面向、供给逻辑、服务内容、作用功能与权责配置等维度进行区分。普惠性服务面向基本用数需求，遵循普遍供给逻辑，通过提供通用性公共数据资源及利用支持，确保社会主体可自主开展数据开发利用，主要承担公益兜底功能。增值性服务则面向深度开发需求，遵循按需适配逻辑，通过提供经专门加工处理的公共数据资源、产品、服务与专业化利用支持，在确保安全用数的前提下提升公共数据与具体应用需求的适配水平，主要发挥推进公共数据深度开发的作用。需要强调的是，此处所称“增值性”，是指在通用性数据资源与利用支持之上增加的专业化服务，并不以服务过程本身是否收费或是否产生经营性收益作为判别标准。换言之，增值性服务也可以以无偿方式提供。两类服务虽然供给模式不同，但均以是否增进公共利益为根本评判标尺，均具有共同的“增益性”特质。

对于两类服务的权责配置，可以借助公共服务理论中“提供”与“生产”的区分框架进行阐释（Ostrom et al.，1961；翁列恩、胡税根，2021）。公共部门对这两类服务均负有与其公共职责相匹配的组织与保障责任，但责任侧重点有所不同。就普惠性服务而言，公共部门重在保障公共数据能普惠、公平、持续地供给；就增值性服务而言，公共部门主要负责确定制度边界、保障源头数据供给、规范专业化生产活动，而对于数据加工、安全脱敏、供需匹配等具体的服务生产任务，则可通过授权、委托或合作等方式交由专业机构承担。换言之，在普惠性服务中，公共部门可以同时承担服务的提供与生产；而在增值性服务中，公共部门更多负责服务的提供，具体的服务生产则通常交由市场完成。然而，也不能简单地将两类服务与政府生产或市场生产一一对应，普惠性服务也可能引入市场主体参与生产，增值性服务也可能由公共部门直接生产，二者的差异主要体现在服务性质、内容构成和目标定位上。随着实践的推进，公共数据服务的需求范围与供给条件也会发生变化，未来还可能产生更多的服务供给模式。基于以上分析，本文构建

了公共数据服务供给模式框架，如图 3 所示。

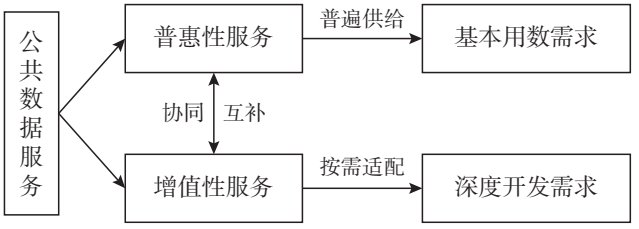


图 3　公共数据服务供给模式分类

资料来源：作者自制。

（二）普惠性服务与增值性服务的协同互补关系

就我国当前实践而言，普惠性服务主要通过数据开放的方式提供，增值性服务则主要通过授权运营的方式提供。现有研究已注意到公共数据开放与授权运营在供给动力、专业能力要求、数据利用路径方面的差异及互补关系（刘新萍、郑磊，2024；孟庆国等，2024）。普惠性服务与增值性服务虽具有不同的功能定位，但并非相互割裂的两套供给体系。普惠性服务拓展了公共数据开发利用的广度，增值性服务挖掘了公共数据开发利用的深度。普惠性服务能通过培育和启发社会用数需求，为增值性服务的拓展提供基础条件；增值性服务开发形成的、具备普遍适用价值且符合安全规范的数据产品与服务，也可逐步转入普惠性服务体系。二者通过功能互补与协同联动，共同搭建起公共数据供给对接社会用数需求的桥梁。两类服务的共同目标可同时并行，不存在先后执行次序，更不能以增值性运营压缩普惠性开放的空间（刘新萍、郑磊，2024）。

五、讨论与启示

（一）理论贡献

首先，本研究将公共数据供给的分析重心，从具体的供给模式推进至职能属性层面，立足我国公共数据供给本土实践，依据多元理论资源，建构了“公共数据服务”这一整合性概念，并提出“公共数据供给即公共服务”的理论命题，阐明公共部门面向社会持续供给公共数据的活动本质上是一种新型公共服务，揭示了数据开放与授权运营等各类公共数据供给模式共同具备的公共服务属性。这一概念的建构有助于推动学界重新认识公共数据供给活动的本质属性，也在数智时代拓展了对公共服务内容与供给方式的理解。

其次，本研究进一步拆解了公共数据服务的三项构成要素，即以公共服务为职能属性、以公共数据为资源客体以及以数据服务为供给内容，并基于以上分析

将公共数据服务界定为：公共部门基于公共职责，面向社会持续供给可复用的公共数据资源，并提供相适配的利用支持，以赋能社会主体依托公共数据开展价值创造、增进公共利益的公共服务活动。以此为基础，厘清了其与商业数据交易、政务数据共享、数据开放、授权运营等相近概念之间的区别。

再次，本研究提炼出公共数据服务的三项基本特质：公共性确立其价值规范，可及性构成其发生条件，增益性指向其效用功能。三者环环相扣，共同搭建起公共数据服务从供给责任确立、服务落地发生、价值增量产出的完整逻辑链条。

最后，本研究构建了公共数据供给模式的类型化分析框架，将公共数据服务的供给模式划分为面向基本用数需求的普惠性服务和面向深度开发需求的增值性服务两种类型，厘清了两类供给模式在需求面向、供给逻辑、服务内容、作用功能，以及权责配置等维度上的区别和联系。普惠性服务依靠普遍供给实现公益保障，增值性服务依托场景化按需适配推进深度开发。在普惠性服务中，公共部门可以同时承担服务的提供与生产；而在增值性服务中，公共部门更多负责服务的提供，具体的服务生产活动则主要交由市场完成，从而超越了“政府供给还是市场供给”“公益无偿还是商业收费”的简单二分，为解释公共数据供给与开发利用中的政府与市场关系提供了新的分析框架。研究还指出，两种供给模式并非相互割裂，而是各有侧重且协同互补的关系，不能以增值性运营压缩普惠性开放的空间。

综上，本研究为学界与实践界回归公共服务视角，重新理解、促进、规范公共数据供给实践提供了新的理论支撑与分析框架，也为构建中国公共数据治理自主知识体系贡献了本土概念资源。

（二）实践建议

将公共数据供给定位为公共服务，意味着公共部门需要将该项工作纳入规范化、常态化的公共职责体系，以增进公共利益为根本取向，划定公共数据服务的范围，统筹公共数据资源供给，保障各类主体平等获取和利用公共数据资源的权利，并对服务全过程开展监督。服务的具体生产环节可由政府、市场、社会主体单独或协同完成，但多元主体参与生产并不改变公共部门供给该项服务的公共职责，不应将公共数据作为商业变现的对象。对于纳入服务范围的公共数据，应当明确其服务的责任主体、供给规则与基本标准，将数据源头治理、动态更新维护、需求响应机制与主体权益保障等事项纳入常态化管理，避免该项工作随行政注意力转移出现波动。与之相应，公共数据服务的评价体系也应从“重供给数量”转向“重服务实效”，围绕公共数据服务的公共性、可及性与增益性特质，重点考察各类社会主体能否发现、获得和利用公共数据，并带来广泛、可持续且符合公共利益的价值增量。

公共资源投入与专业化生产能力应当根据公共数据服务的供给类型进行合理

配置。对于公共数据开放等普惠性服务，因其受益范围广、正向溢出效应显著，应由公共部门兜底保障数据治理、更新维护与稳定交付所需的持续性资源投入，既不能因短期收益有限而削弱数据服务的力度，更不能将应当普惠供给的公共数据转为排他性运营。而对于授权运营等增值性服务，则可通过引入专业化的市场主体，开展数据脱敏、加工融合与场景适配等开发利用工作；公共部门的职责在于划定服务边界，保障数据源头供给，维护市场公平竞争秩序并监督服务合规运行，而不应包揽专业化的服务生产环节。对于具备显著公共效益的增值性服务，可通过政府购买服务、专项项目支持等方式保障公共数据的优质、稳定供给；对于受益范围有限、专业性较强的增值性服务，可建立与新增投入相适配的成本补偿机制，而不宜以公共财政资金补贴少数市场主体的个性化商业用数需求。

普惠性服务与增值性服务可形成双向赋能的协同运行机制。两类服务之间应加强统筹协调，实现数据目录同源、需求受理互通与服务反馈联动。通过两类服务之间的动态衔接与转化，形成公益兜底保障、专业赋能增效的良性运行格局，实现公共数据服务公共属性与利用效能的有机统一。基于上述实践启示，综合公共数据服务的概念内涵、基本特质与供给模式，本文构建了公共数据服务的协同运行框架，如图 4 所示。

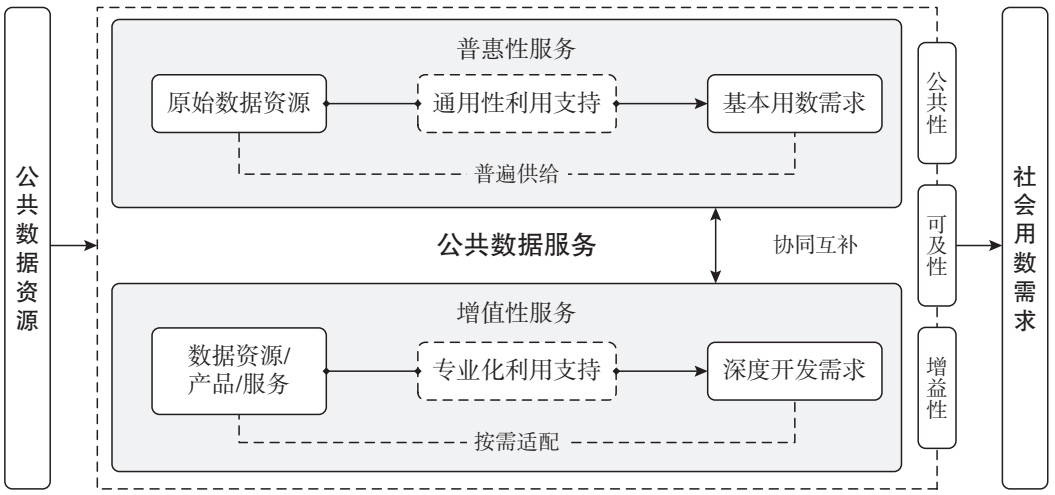


图 4　公共数据服务协同运行框架

资料来源：作者自制。

（三）研究局限与未来展望

本研究主要采用概念建构与规范分析，所提出的公共数据服务的概念界定、内涵特质与供给模式划分仍需通过实证研究进一步检验与修正。未来研究可将公共性、可及性与增益性三大核心特质操作化为可观测、可度量的分析维度，考察三者之间的内在关联及其对公共数据服务整体成效的作用机制。还可通过地区、行业与具体场景之间的比较，系统识别普惠性服务与增值性服务的现实边界、权

责配置逻辑以及动态转化条件。

此外，本研究的分析框架主要立足我国公共数据供给实践，后续可进一步开展跨国比较研究，对比不同制度语境下的公共数据供给实践，检验并完善本研究的理论框架，提升该分析框架的普适性。随着多模态语料等新型数据形态的出现，公共数据服务的内容与供给模式也将与时俱进，这也为后续公共数据服务理论体系的迭代拓展提供了新的方向。

参考文献

陈振明（2011）. 公共服务导论. 北京：北京大学出版社.

Chen, Z. M.（2011）. *Introduction to Public Service*. Beijing: Peking University Press.（in Chinese）

陈振明（2025）. 建构中国特色的公共服务学科. 中国行政管理，41(7)：27-35.

Chen, Z. M.（2025）. Toward the Construction of a Public Services Discipline with Chinese Characteristics. *Chinese Public Administration*, 41(7): 27-35.（in Chinese）

代佳欣（2025）. 基本公共服务可及性概念：理论释义与本土建构. 政治学研究，(5)：77-93.

Dai, J. X.（2025）. Concept of Accessibility of Basic Public Services: Theoretical Interpretation and Indigenous Construction. *CASS Journal of Political Science*,（5）: 77-93.（in Chinese）

狄骥（2013）. 公法的变迁. 郑戈，译. 北京：商务印书馆.

Duguit, L.（2013）. *Law in the Modern State*.（Zheng, G., Trans.）Beijing: The Commercial Press.（in Chinese）

丁晓东（2022）. 从公开到服务：政府数据开放的法理反思与制度完善. 法商研究，39(2)：131-145.

Ding, X. D.（2022）. From Openness to Service: Jurisprudential Reflection and Institutional Improvement of Open Government Data. *Studies in Law and Business*, 39(2): 131-145.（in Chinese）

高国伟、竺沐雨、段佳琪（2020）. 基于数据策展的政府大数据服务规范化体系研究. 电子政务，(12)：110-120.

Gao, G. W., Zhu, M. Y., & Duan, J. Q.（2020）. Research on the Standardized System of Government Big Data Services Based on Data Curation. *E-Government*,（12）: 110-120.（in Chinese）

国务院（2015）. 国务院关于印发促进大数据发展行动纲要的通知（国发〔2015〕50号）. https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/05/content_10137.htm.

State Council（2015）. Notice of the State Council on Issuing the Action Plan for Promoting Big Data Development（State Council Document No. 50 of 2015）. https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/05/content_10137.htm.（in Chinese）

胡业飞（2025）. 数据要素时代的国家新角色：数据国家的生成与挑战. 学海，(4)：99-108.

Hu, Y. F.（2025）. The New Role of the State in the Age of Data as Production Factor: The Genesis and Challenges of the Data State. *Academia Bimestris*,（4）: 99-108.（in Chinese）

黄璜（2020）. 中国"数字政府"的政策演变——兼论"数字政府"与"电子政务"的关系. 行政论坛，27(3)：47-55.

Huang, H.（2020）. Policy Evolution of "Digital Government" in China: Concurrently Discussing the Relationship Between "Digital Government" and "E-Government". *Administrative Tribune*, 27(3): 47-55.（in Chinese）

黄梅银、张楠（2025）. 数据生态中的行动者互动——基于杭州数据要素市场培育案例的分析. 中国行政管理，41(5)：92-103.

Huang, M. Y., & Zhang, N.（2025）. Research on Actor Interaction Mechanisms from an Ecosystem Perspective: A Case of the Data Market Cultivation in Hangzhou. *Chinese Public Administration*, 41(5): 92-103.（in Chinese）

黄甄铭、魏娜、梁正（2024）. 跨部门数据共享源于机构变革还是动机转变？——基于浙江省M区的案例研究. 管理世界，40(5)：87-106.

Huang, Z. M., Wei, N., & Liang, Z.（2024）. Does Cross-Boundary Sharing of Government Data Stem from Institutional Changes or Motivation Shifts? A Case Study Based on M District in Zhejiang Province. *Journal of Management World*, 40(5): 87-106.（in Chinese）

江小涓（2025）. 数智时代的秩序重构与治理合作：合理合意双重目标. 管理世界，41(5)：1-14+58.

Jiang, X. J.（2025）. Reconstructing Order and Collaborating Governance in the Digital-Intelligent Era: Pursuing Dual Objectives of Rationality and Acceptability. *Journal of Management World*, 41(5): 1-14+58.（in Chinese）

江小涓、宫建霞、李秋甫（2024）. 数据、数据关系与数字时代的创新范式. 中国社会科学，(9)：185-203.

Jiang, X. J., Gong, J. X., & Li, Q. F.（2024）. Data, Data Relationships and Innovation Paradigms in the Digital Age. *Social Sciences in China*,（9）: 185-203.（in Chinese）

姜晓萍、陈朝兵（2018）. 公共服务的理论认知与中国语境. 政治学研究，(6)：2-15.

Jiang, X. P., & Chen, C. B. (2018). The Theoretical Cognition and Chinese Context of Public Service. *CASS Journal of Political Science*, (6): 2-15. (in Chinese)

李勇坚（2025）. 数据开放的中国模式构建：理论基础与实践路径. 延边大学学报(社会科学版), 58(1): 16-32.
Li, Y. J. (2025). Constructing China's Model of Data Openness: Theoretical Foundations and Practical Pathways. *Journal of Yanbian University*(*Social Sciences Edition*), 58(1): 16-32. (in Chinese)

刘新萍、郑磊（2024）. 授权运营是否突破了公共数据开放的瓶颈？——动力平衡、能力释放与路径协同. 电子政务,(10): 2-13.
Liu, X. P., & Zheng, L. (2024). Has Authorized Operation Broken Through the Bottleneck of Public Data Opening? Dynamic Balance, Capacity Release and Path Synergy. *E-Government*, (10): 2-13. (in Chinese)

孟庆国、李晓方（2013）. 电子政务的理论与方法体系——基于系统工程建设的视角. 行政论坛, 20(2): 34-38.
Meng, Q. G., & Li, X. F. (2013). The Theoretical and Methodological System of E-Government: From the Perspective of Systems Engineering Construction. *Administrative Tribune*, 20(2): 34-38. (in Chinese)

孟庆国、王友奎、王理达（2024）. 公共数据开放利用与授权运营：内涵、模式与机制方法. 中国行政管理, 40(9): 43-53+159.
Meng, Q. G., Wang, Y. K., & Wang, L. D. (2024). Public Data Open and Authorized Operation: Connotation, Models, Mechanism and Methods. *Chinese Public Administration*, 40(9): 43-53+159. (in Chinese)

全国人民代表大会（2021）. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要. https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.
National People's Congress(2021). *Outline of the 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and Long-Range Objectives Through the Year 2035 of the People's Republic of China*. https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm. (in Chinese)

山东省人民政府（2022）. 山东省公共数据开放办法(山东省人民政府令第344号). http://m.shandong.gov.cn/jpolicypub/jpolicy_file/filedata/2023/03/29/eb9acb98ea2c4cf2800aac4230da8b2d.pdf.
Shandong Provincial People's Government(2022). Measures of Shandong Province on Public Data Openness(Shandong Provincial People's Government Order No. 344). http://m.shandong.gov.cn/jpolicypub/jpolicy_file/filedata/2023/03/29/eb9acb98ea2c4cf2800aac4230da8b2d.pdf. (in Chinese)

上海市人民政府（2019）. 上海市公共数据开放暂行办法(上海市人民政府令第21号). https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20200813/0001-12344_62638.html.
Shanghai Municipal People's Government(2019). Interim Measures of Shanghai Municipality on Public Data Openness (Shanghai Municipal People's Government Order No. 21). https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20200813/0001-12344_62638.html. (in Chinese)

王锡锌（2024）. 政务数据开放运营制度的目标偏离及纠偏. 东方法学, (4): 109-126.
Wang, X. X. (2024). Goal Deviation and Correction of the Government Data Opening and Operation System. *Oriental Law*, (4): 109-126. (in Chinese)

王锡锌、黄智杰（2022）. 公平利用权：公共数据开放制度建构的权利基础. 华东政法大学学报, 25(2): 59-72.
Wang, X. X., & Huang, Z. J. (2022). The Right to Equitable Utilization: The Right Basis for the Construction of Open Government Data Systems. *Journal of East China University of Political Science and Law*, 25(2): 59-72. (in Chinese)

汪玉凯（2025）. 中国数字政府的演进逻辑及优化路径——兼论"十五五"时期数字政府发展趋势. 中国行政管理, 41(12): 26-33.
Wang, Y. K. (2025). The Evolutionary Logic, Challenges and Optimization Paths of China's Digital Government: Also on the Development Trends of Digital Government in the 15th Five-Year Plan Period. *Chinese Public Administration*, 41(12): 26-33. (in Chinese)

翁列恩、胡税根（2021）. 公共服务质量：分析框架与路径优化. 中国社会科学, (11): 31-53+204-205.
Weng, L. E., & Hu, S. G. (2021). The Quality of Public Services: An Analytical Framework and Path Optimization. *Social Sciences in China*, (11): 31-53+204-205. (in Chinese)

夏义堃（2024）. 数字环境下公共数据的内涵、边界与划分原则分析. 中国图书馆学报, 50(2): 100-114.
Xia, Y. K. (2024). Analysis of the Connotation, Boundary and Division Principles of Public Data in the Digital Environment. *Journal of Library Science in China*, 50(2): 100-114. (in Chinese)

薛金刚（2025）. 从服务悖论到价值释放：公共数据供给的治理逻辑重构与优化路径. 学习与实践, (7): 61-70.
Xue, J. G. (2025). From Service Paradox to Value Release: Governance Logic Reconstruction and Optimized Path of Public Data Provision. *Study and Practice*, (7): 61-70. (in Chinese)

杨国立、周鑫（2017）. "数据即服务"背景下图书情报机构科学数据服务的发展机遇. 情报学报, 36(8): 772-780.
Yang, G. L., & Zhou, X. (2017). Opportunity of Science Data Services of Library and Information Institutions Based on Data-as-a-Service. *Journal of the China Society for Scientific and Technical Information*, 36(8): 772-780. (in Chinese)

袁千里、郑磊（2024）. 授权运营还是数据交易？公共数据市场化流通利用渠道研究——基于资产专用性与描述复

杂性的视角. 电子政务,(10):14-21.
Yuan, Q. L., & Zheng, L. (2024). Authorized Operation or Data Trading? A Study on the Channels of Market-based Circulation and Utilization of Public Data: From the Perspective of Asset Specificity and Description Complexity. *E-Government*, (10): 14-21. (in Chinese)
张会平、顾勤、徐忠波(2021). 政府数据授权运营的实现机制与内在机理研究——以成都市为例. 电子政务,(5):34-44.
Zhang, H. P., Gu, Q., & Xu, Z. B. (2021). Implementation Mechanisms and Underlying Logic of Authorized Government Data Operation: A Case Study of Chengdu. *E-Government*, (5): 34-44. (in Chinese)
张会平、姬臣伟、门理想、李柯瑶(2026). 数字公共治理研究的时间脉络、演进逻辑与未来展望. 电子政务,(10):26-40.
Zhang, H. P., Ji, C. W., Men, L. X., & Li, K. Y. (2026). Digital Public Governance Research: Historical Trajectory, Evolutionary Logic, and Future Prospects. *E-Government*, (10): 26-40. (in Chinese)
张莉、林安然(2023). 中国地方政府数据开放与经济发展质量. 公共行政评论,16(2):120-137+198-199.
Zhang, L., & Lin, A. R. (2023). Local Government Data Openness and the Quality of Economic Development in China. *Journal of Public Administration*, 16(2): 120-137+198-199. (in Chinese)
浙江省人民政府(2020). 浙江省公共数据开放与安全管理暂行办法(浙江省人民政府令第381号). https://zjjcmspublic.oss-cn-hangzhou-zwynet-d01-a.internet.cloud.zj.gov.cn/jcms_files/jcms1/web3096/site/attach/0/37e360658b8b4656b6bc3e166748fb5e.pdf.
Zhejiang Provincial People's Government (2020). *Interim Measures of Zhejiang Province on Public Data Openness and Security Management* (Zhejiang Provincial People's Government Order No. 381). https://zjjcmspublic.oss-cn-hangzhou-zwynet-d01-a.internet.cloud.zj.gov.cn/jcms_files/jcms1/web3096/site/attach/0/37e360658b8b4656b6bc3e166748fb5e.pdf. (in Chinese)
郑磊(2015a). 开放政府数据的价值创造机理:生态系统的视角. 电子政务,(7):2-7.
Zheng, L. (2015a). The Value Creation Mechanism of Open Government Data: An Ecosystem Perspective. *E-Government*, (7): 2-7. (in Chinese)
郑磊(2015b). 开放政府数据研究:概念辨析、关键因素及其互动关系. 中国行政管理,(11):13-18.
Zheng, L. (2015b). Study on Open Government Data: Definitions, Factors and Interactions. *Chinese Public Administration*, (11): 13-18. (in Chinese)
郑磊(2018). 开放不等于公开、共享和交易:政府数据开放与相近概念的界定与辨析. 南京社会科学,(9):83-91.
Zheng, L. (2018). Differentiating Data Openness, Disclosure, Sharing and Trading: The Definitions and Clarification of Opening Government Data and Similar Concepts. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (9): 83-91. (in Chinese)
郑磊(2024). 打通数据"宝瓶口":公共数据资源供给的路径和目的. 图书情报知识,41(2):23-27.
Zheng, L. (2024). Open the Treasure Bottle: The Path and Purpose of the Supplying Public Data Resources. *Documentation, Information & Knowledge*, 41(2): 23-27. (in Chinese)
郑磊、侯铖铖(2024). 信息传递、价值适配与降本协调:公共数据资源开发利用中的供需鸿沟研究. 电子政务,(10):32-40.
Zheng, L., & Hou, C. C. (2024). Information Transmission, Value Matching and Cost Reduction Coordination: A Study on the Supply-Demand Gap in the Development and Utilization of Public Data Resources. *E-Government*, (10): 32-40. (in Chinese)
郑磊、刘新萍(2024). 我国公共数据开放利用的现状、体系与能力建设研究. 经济纵横,(1):86-92.
Zheng, L., & Liu, X. P. (2024). Current Situation, System, and Capacity Building of Public Data Sharing in China. *Economic Review Journal*, (1): 86-92. (in Chinese)
郑磊、熊久阳(2017). 中国地方政府开放数据研究:技术与法律特性. 公共行政评论,10(1):53-73.
Zheng, L., & Xiong, J. Y. (2017). Study on Open Local Government Data in China: Technical and Legal Characteristics. *Journal of Public Administration*, 10(1): 53-73. (in Chinese)
郑磊、杨涛(2026). 人工智能就绪的公共语料库:概念内涵、就绪框架与提升路径. 电子政务,(4):2-11.
Zheng, L., & Yang, T. (2026). AI-Ready Public Corpus: Conceptual Connotation, Readiness Framework and Enhancement Path. *E-Government*, (4): 2-11. (in Chinese)
支振锋(2025). 公共数据资源开发利用促进及其体系化制度构建. 行政法学研究,(4):55-69.
Zhi, Z. F. (2025). Promotion of Public Data Resource Development and Utilization and Its Systematic Institutional Construction. *Administrative Law Review*, (4): 55-69. (in Chinese)
中共中央办公厅、国务院办公厅(2024). 关于加快公共数据资源开发利用的意见. https://www.mee.gov.cn/zcwj/zyygwj/202410/t20241010_1087779.shtml.
General Office of the Communist Party of China Central Committee & General Office of the State Council (2024).

Opinions on Accelerating the Development and Utilization of Public Data Resources. https://www.mee.gov.cn/zcwj/zyygwj/202410/t20241010_1087779.shtml. (in Chinese)

中国政府网（2017）. 李克强主持召开国务院常务会议：部署加快推进政务信息系统整合共享等. https://app.www.gov.cn/govdata/gov/201712/06/416228/article.html.

The State Council of the People's Republic of China (2017). Premier Li Keqiang Chairs a State Council Executive Meeting on Accelerating the Integration and Sharing of Government Information Systems and Other Matters. https://app.www.gov.cn/govdata/gov/201712/06/416228/article.html. (in Chinese)

Benmohamed, N., Shen, J., & Vlahu-Gjorgievska, E. (2024). Public Value Creation Through the Use of Open Government Data in Australian Public Sector: A Quantitative Study from Employees' Perspective. *Government Information Quarterly*, 41(2): 101930.

Cahn, A., Katz, D., Ghermandi, A., & Prevos, P. (2023). Initiating Data-as-a-Service Adoption in Water Utilities: A Service Design Approach. *Utilities Policy*, 84: 101656.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60(6): 549-559.

Ishengoma, F., Shao, D., da Silva, R. G., Wiedenhöft, G. C., Matheus, R., Alexopoulos, C., Rizun, N., & Saxena, S. (2024). Identification of Public Service Logic (PSL) and Public Service Motivation (PSM) Elements in Open Government Data (OGD) Initiatives. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 90(3): e12307.

Jones, C. I., & Tonetti, C. (2020). Nonrivalry and the Economics of Data. *American Economic Review*, 110(9): 2819-2858.

McBride, K., Aavik, G., Toots, M., Kalvet, T., & Krimmer, R. (2019). How Does Open Government Data Driven Co-Creation Occur? Six Factors and a 'Perfect Storm': Insights from Chicago's Food Inspection Forecasting Model. *Government Information Quarterly*, 36(1): 88-97.

OECD. (2019). *Digital Government Review of Argentina: Accelerating the Digitalisation of the Public Sector*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/354732cc-en.

Olson, J. A. (2010). Data as a Service: Are We in the Clouds? *Journal of Map & Geography Libraries*, 6(1): 76-78.

Osborne, S. P. (2018). From Public Service-Dominant Logic to Public Service Logic: Are Public Service Organizations Capable of Co-Production and Value Co-Creation? *Public Management Review*, 20(2): 225-231.

Osborne, S. P. (2020). *Public Service Logic: Creating Value for Public Service Users, Citizens, and Society Through Public Service Delivery*. London: Routledge.

Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55(4): 831-842.

Qanbari, S., Rekabsaz, N., & Dustdar, S. (2015). *Open Government Data as a Service (GoDaaS): Big Data Platform for Mobile App Developers*. In 2015 3rd International Conference on Future Internet of Things and Cloud (pp. 398-403). IEEE. https://doi.org/10.1109/FiCloud.2015.34.

Shulz, S. (2025). Moving from Coproduction to Commonization of Digital Public Goods and Services. *Public Administration Review*, 85(1): 60-72.

Wang, R., Xu, C. K., & Wu, X. (2024). Open Government Data (OGD) as a Catalyst for Smart City Development: Empirical Evidence from Chinese Cities. *Government Information Quarterly*, 41(4): 101983.

Xu, S., Liu, J., Li, S., & Zheng, Y. (2025). Barriers to and Mechanism for Open Government Data Use by the Private Sectors: A Grounded Theory Approach. *Government Information Quarterly*, 42(3): 102044.

Zheng, L., & Zhang, H. (2025). Bridging Local and Global: Convergence, Divergence and Dialogue in Digital Government Research Communities. *Government Information Quarterly*, 42(3): 102065.

责任编辑：郑跃平

公共数据服务与社会公平：基于政策文本的实证检验

常宇菲　何潍涛　刘鲁宁*

【摘要】近年来，国家高度重视公共数据供给，但在实践中却产生开放数据供给不充分、小微企业无力参与授权运营等不公平问题。公共数据服务是非排他性、非竞争性的公共服务，应该以实现公共利益最大化为目标。现有研究充分探讨了公共数据开放和授权运营两种供给方式的经济价值，但忽视了弱势群体及更广泛公众利益的价值实现。论文基于社会公平理论，从公平可及、程序正义、服务质量公平与效果公平四个视角出发，对31个省级政府（不含港澳台地区）和25个省会城市政府的相关政策文本进行分析，通过构建PMC指数模型，对公共数据服务的社会公平主体特征、区域特征进行实证检验。研究发现，社会公平发展水平在不同政府主体之间存在差异，总体来看，省级政府优于省会城市政府，其中程序正义和效果公平是各级政府相对薄弱的两个维度。区域发展呈现一定差异，东部地区表现相对较好，中西部地区仍有提升空间。省、市内部呈现一定的梯度分布特征。研究结果有助于丰富和拓展公共数据服务研究领域的公共价值视角和理论内涵，提升服务整体的公平性。

【关键词】公共数据　公共价值　公共服务　社会公平

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2026）05-0018-19

一、引言

随着信息技术的快速发展，个体的行为被“数据化”，海量数据被采集、沉淀（郑跃平，2017），数据上升为国家的基础性战略资源，广泛的数据存储于包括政府在内的各类公共组织中（郑磊、熊久阳，2017）。及时向社会、市场等各类主

* 常宇菲，哈尔滨工业大学经济与管理学院博士研究生。何潍涛，哈尔滨工业大学经济与管理学院博士研究生。通讯作者：刘鲁宁，哈尔滨工业大学经济与管理学院教授、博士研究生导师、副院长，国家语言技术与数字经济研究中心副主任。感谢匿名评审专家和编辑部的修改意见。

基金项目：教育部哲学社会科学研究重大专项项目“中国政府治理自主知识体系构建研究”（2025JZDZ045）。

体开放公共数据，有助于提升政府透明度，促进经济增长，充分发挥数据资源的潜在价值。国家层面也高度重视公共数据相关工作。2015 年，国务院印发的《促进大数据发展行动纲要》提到要“形成公共数据资源合理适度开放共享的法规制度和政策体系”（国务院，2015）。2021 年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》明确提出要“扩大基础公共信息数据安全有序开放，探索将公共数据服务纳入公共服务体系”（全国人民代表大会，2021），将公共数据视为一种公共服务，提倡有序扩大数据的开放工作。2022 年，《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》将“坚持共享共用，释放价值红利”作为工作原则，提出要增强数据要素的共享和普惠，为数据要素的价值创造和价值实现提供制度性保障（中共中央、国务院，2022）。

随着公共数据开放和授权运营等数据供给方式的不断发展，现实中产生了诸多影响数据开放利用和数据公共价值释放的问题。数据驱动的公共服务决策可能会以牺牲社会公平为代价（Ruijer et al.，2023），导致弱势群体处于不利地位，加剧不同数据使用主体之间的“数字鸿沟”。公共数据开放存在供应不充分、可用性低、数量少、质量差等问题，而授权运营的成本和门槛都比较高，产生了只有国企或大型民企能参与，中小微企业无力参与的不公平局面（郑磊，2024）。这些不公平问题需要我们进一步明确：公共数据的使用究竟是为了更广泛的公共利益，还是为了实现“数字特权”？公共数据的供给是为了服务于社会公众，还是为了服务于少数部门和组织？

公共数据是由公共财政负担的全社会共有资源，最主要的特征就是“公共性”（陈兵、傅小鸥，2024）。作为具有非排他性、非竞争性特征的公共服务，无论采取开放还是授权运营的方式，其目的在于促进数据供给（刘新萍、郑磊，2024），进而最大化释放公共价值，增进社会公平。目前，学界对公共数据创造公共价值的重要性达成了共识（Bryson et al.，2014；王翔等，2018；韩啸、陈亮，2021），并根据不同的供给方式研究公共数据产生的具体价值。现有研究发现，数据开放能促进当地经济发展、推动社会创新（赵雪娇等，2017；张莉、林安然，2023），授权运营能发挥经济效益，提升商业化利用价值（龚芳颖等，2023；陈兵、傅小鸥，2024），但这些研究都侧重于探讨公共数据服务所实现的经济价值，忽视了其对弱势群体及更广泛公众公平与正义的实现。公共数据供给作为公共服务，应该以公共利益最大化为价值标准（马英娟，2012）。因此，本文以社会公平为视角，对公共数据服务供给的相关政策展开评价，促使政策设计满足公平的原则（Wu et al.，2024），回应实践和理论的需求。

综上，本文基于社会公平理论视角，采用 PMC 指数模型（Policy Modeling Consistency，PMC），对各地方政府公共数据服务政策的公平性进行实证分析，并结合已有理论和实践成果，构建评价指标体系，评估其主体特征和区域特征，提出相

应的对策建议。研究强调，公共数据供给作为公共服务，应该促进社会公平价值的实现，这不仅有助于丰富公共数据价值的多个维度，还增强了对弱势群体、地区差异及更广泛社会公众的关注。为政府改进现状、释放更多公共数据价值提供了实践指引，确保了资源分配的合理性和服务覆盖的广泛性，进而推动社会整体福祉的提升。

二、文献回顾与理论框架

（一）公共数据服务中的公平性缺失

公共数据具有非竞争性和非排他性的特征（沈斌，2023），相关研究也呈现主题与领域多元化的发展趋势，通过表1的文献梳理情况可知，研究对象的范围已从数据开放拓展至授权运营。本文将相关研究的总体特征概括为两方面：一是强调公共数据供给作为公共产品或服务，主要特征在于“公共性”，多元主体提供的数据被社会广泛使用（陈兵、傅小鸥，2024）；二是注重公共价值的实现，相较于个人数据和企业数据，公共数据承载了更多的公共利益和社会价值，由公共财政支撑，包含非歧视性、公平、公开等原则。

表1　相关文献梳理

研究对象	定义	特征	代表文献
公共数据开放	向社会开放公共数据是政府提供的一种公共服务，是一种基础性、均等化的公共数据供给方式	公开、公平、普惠、无歧视地开放给各个市场和社会主体	（郑磊，2024）
公共数据授权运营	开展授权运营是为了突破数据开放的瓶颈，进一步扩大和深化公共数据资源的供给	公共价值释放过程与社会数据商业属性具有本质差别，保障市场主体的公平性，维护竞争、防止垄断	（王伟玲，2022；蒋余浩、贾开，2024）

资料来源：作者自制。

开放与授权运营是公共数据服务的两种并行供给方式。其中，公共数据开放是指“任何人都可以自由、免费地访问、获取、利用和分享政府的数据”，其核心目的是使全社会能充分使用政府数据（郑磊，2015：2），是一种基础性、均等化的政府提供公共数据服务的方式（郑磊，2024）。尽管开放数据应遵循公平性原则，但在实践中存在数据可用性不足，如数量有限、质量不高以及安全风险等问题（门理想等，2023），往往制约了多元主体的有效使用，进而影响公共价值的实现。因此，授权运营制度成为解决数据开放困境的正当性动因与基础（沈斌，2023）。公共数据授权运营是指公共管理和服务组织授权具备专业能力的运营机构，按照既定规则开展数据加工、处理与价值挖掘等活动，进而生成数据产品和

服务的行为（门钰璐、孟天广，2025）。该方式以安全可控为前提，实现公共数据的有条件开放，通过数据产品化与有偿使用机制，推动公共数据价值的规范释放。数据开放与授权运营共同形成差异化供给路径，非敏感数据通过开放实现共享与流通，敏感数据则纳入授权运营（胡业飞，2024）。这既解决了敏感数据难以直接开放的困境，又促进了公众对公共数据的有效接触与利用，二者逐步形成协同推进的发展格局（刘新萍、郑磊，2024）。

在我国，无论是中央层面的政策导向，还是地方政府的实践表现，公共数据实现价值创造已成为普遍共识和发展趋势（韩啸、陈亮，2021）。近年来，学术界也日益关注公共数据服务如何实现公共价值（付熙雯、郑磊，2020）。既有研究普遍认为，开放数据应以公共价值创造为核心目标，服务于经济、社会与政治的长远发展，而非局限于部门或组织的短期利益（郑磊，2015）。相关研究表明，开放数据有助于提升区域经济发展质量（张莉、林安然，2023），增强政府透明度，减少腐败，推动经济发展和社会创新（赵雪娇等，2017），并促进区域协调发展（方锦程等，2023）。在公共数据授权运营方面，已有研究从价值链视角出发，识别不同类型的核心利益相关者，并构建相应的价值分配政策框架（赵正等，2024），强调其在经济社会中的价值，力求保值增值，并为政府带来财政收入（龚芳颖等，2023），以实现公平与效率之间的平衡（刘枝、于施洋，2023）。

然而，无论是数据开放还是授权运营，现有研究讨论的焦点大多集中在经济价值上，较少涉及对公平价值的讨论。即便授权运营的相关研究提到了市场竞争中的公平性，但其实质仍然是以市场优先、平等促进、多元利益平衡为原则的商业化利用，最终目标还是提升使用效率这一经济价值（陈兵、傅小鸥，2024）。公共数据供给在经济性、效率和效果方面的改善，并不必然意味着公平水平也会随之提升（马亮，2024）。例如，公共数据授权运营的服务以追求效率为导向，在现实中产生了利用公共数据谋取私利、“私相授予”以及“垄断运营”等问题，为寻租行为提供了空间，妨碍了市场的正常运行。破解这些困境的关键是需要明确公共数据供给是面向社会的一种公共服务，必须基于公共利益的需要（马英娟，2012），最大化实现社会公平，缩小不同群体之间的差距，让更广泛的公众享有便捷且平等的数据服务，推动数字社会整体福祉的提升。综上，本文以社会公平理论为基础，评估公共数据服务供给的现状。

（二）社会公平的理论框架

社会公平指的是政府在政策制定和公共服务提供过程中的公平和公正（Guy & McCandless，2012）。其核心在于确保公共服务的公平分配，并在公共政策形成过程中促进公平与正义（Janssen & Kuk，2016）。为了更好地理解社会公平与公共服务之间的关系，学者围绕社会公平理论的四个维度展开讨论（马亮，2024；Ruijer

et al.，2023），即公平可及（access）或分配公平（distributive equity）、程序正义（procedural fairness）、服务质量公平（quality）或过程公平（process equity），以及结果或效果公平（outcome equity）。

已有研究对公共数据服务实现公平价值的分析多集中在权利基础、话语对比的角度展开（王锡锌、黄智杰，2022；罗博等，2023），而忽视了政策对于促进公平的积极作用（Fusi et al.，2023）。本文从政策层面探讨公共数据服务在实现社会公平方面的作用，认为在开放政府数据的生态中，政策是关键因素（黄如花等，2018），必须保证数字技术能真正惠及更多主体，才能改变现有的不公平现象（蒋余浩、贾开，2024）。政府应该将社会公平维度纳入制度设计的层面，以减少不公平发生的可能性（马亮，2024）。因此，本文从社会公平的视角对地方政府的公共数据政策进行了评估，具体研究框架如图1所示。

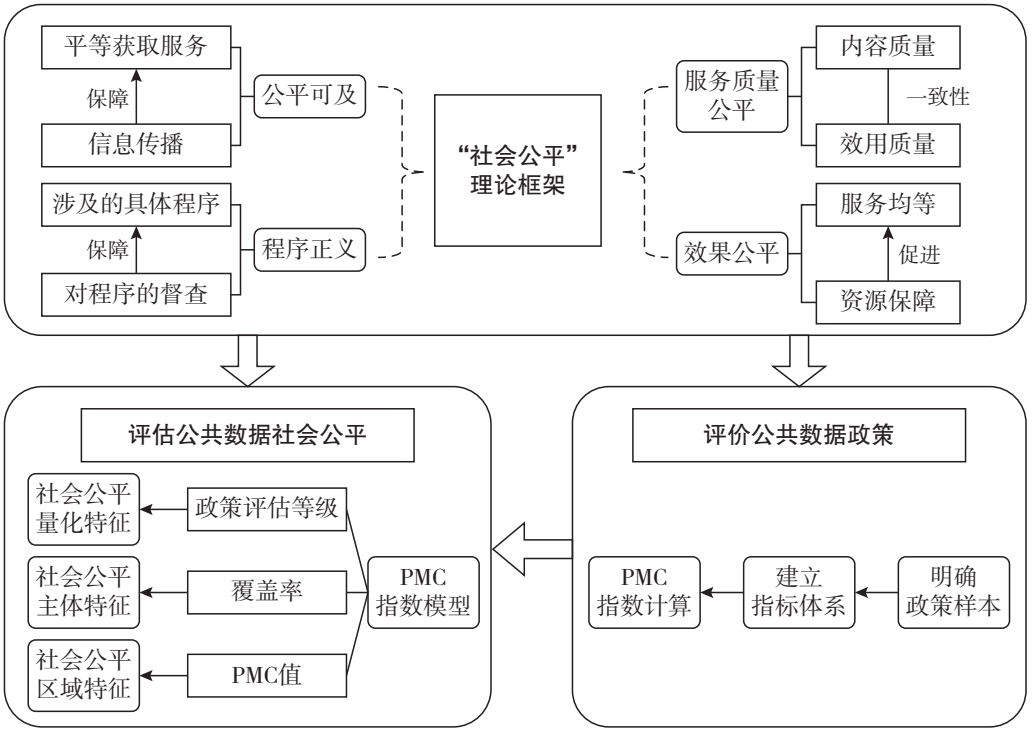


图1　研究框架

资料来源：作者自制。

三、数据采集与评估框架构建

（一）数据来源与样本选取

本文运用PMC指数模型对公共数据政策进行评估。该模型旨在系统地挖掘和

分析特定类型的政策，通过构建多维度的指标评价体系，并根据严格的标准对各变量进行赋值，从而评估政策的质量等级（Ruiz Estrada，2011）。该方法不仅可以避免政策评估的片面性（周雅琳、车峰，2024），还能够避免专家打分的主观性（王啸宇、张欢，2021），提升政策评估结果的客观性和准确度，从而更为有效地分析政策所体现的公平倾向。本文评估的主要对象是省级政府和省会城市政府，省级政府能体现一个省的整体发展水平和对公共数据服务的重视程度，而省会城市政府对省内其他地区有示范带头作用。

为了获得系统全面的公共数据政策文本，本文采取如下方式进行搜集（Xiong et al.，2023）。笔者首先将“中国开放数林指数”中收集的政策文本作为基础，以“省、直辖市或省会+公共数据”“省、直辖市或省会+政府数据”“省、直辖市或省会+政务数据”“省、直辖市或省会+授权运营”等组合作为关键词，在“北大法宝”上进行检索。在上述检索结果的基础上，笔者进一步补充检索，将收集的所有政策按照如下原则筛选：（1）主要选取地方性规章、管理办法等规范性文件；（2）剔除已经失效的文件；（3）对于只有部分条款涉及公共数据的政策文件，仅选取符合率较高的段落进行概括统计。

通过网络搜索与人工阅读，本文最终筛选出 164 份政策文本，其中省级层面 108 份，省会城市层面 56 份。样本包含试行文件，涵盖 31 个省、自治区、直辖市（不含港澳台地区），25 个省会城市，其中乌鲁木齐市和昆明市相关政策缺失，不在评估范围内。由于政府公共数据相关政策存在一份或多份配套政策文件的发布形式，本文按照相同地区对政策编号进行调整区分，再根据政策名称、颁布时间、发布机构，编制如表 2 所示的政策文本表。对于同一地区存在多份相关政策文件的情况，本文按照如下原则进行评价：若相关政策已经修订或废止，以现行有效的最新版本作为评价依据；在多份文件均为现行有效的情况下，优先选取对公共数据开放、授权运营等事项作出直接规定的专项政策文件作为主评价文本。对于主评价文本未涉及，但在同地区其他现行有效相关政策中已有明确规定的指标内容，将其作为补充依据进行识别和编码，以尽可能完整地反映该地区公共数据政策体系的制度安排。

表 2　政策文本（节选）

编号	地区	政策名称	颁布时间	发布机构
P1	安徽省	安徽省政务数据资源管理办法	2020-12-30	安徽省人民政府
P1	安徽省	安徽省公共数据资源授权运营实施细则	2025-05-29	安徽省人民政府办公厅
P2	安徽省	深化公共数据资源开发利用若干举措	2025-08-05	安徽省人民政府办公厅
……	……	……	……	……
P31	浙江省	浙江省公共数据开放与安全管理暂行办法	2020-06-12	浙江省人民政府

（续上表）

编号	地区	政策名称	颁布时间	发布机构
P31	浙江省	浙江省公共数据资源授权运营管理办法	2025-09-01	浙江省人民政府办公厅
P1	重庆市	重庆市公共数据开放管理暂行办法	2020-09-11	重庆市人民政府
P1	重庆市	重庆市公共数据资源授权运营管理实施办法	2025-09-16	重庆市人民政府办公厅
……	……	……	……	……
P25	广州市	广州市公共数据开放管理办法	2023-04-14	广州市政务服务数据管理局
P25	广州市	广州市公共数据授权运营管理暂行办法	2024-12-06	广州市政务服务和数据管理局

资料来源：作者自制。

（二）PMC 指数模型构建

1. 词频统计与变量设置

笔者将所有政策文件导入 ROSTCM6.0 软件，通过合并文件、处理分词、统计词频等步骤提取出前 300 个高频词语，再剔除“按照”“不得”“第二”等干扰性词汇，最终得到所有有效的高频词语，前 40 个有效词频的统计表如表 3 所示。

表 3　有效词频统计（前 40 个）

序号	词汇	词频	序号	词汇	词频	序号	词汇	词频	序号	词汇	词频
1	公共数据	9417	11	公共	2102	21	社会	1317	31	标准	874
2	资源	4637	12	建设	1895	22	人民	1291	32	保护	855
3	开放	4421	13	政务	1870	23	国家	1288	33	制定	846
4	安全	4395	14	开发	1809	24	技术	1072	34	登记	793
5	共享	3894	15	单位	1802	25	授权	1068	35	流通	792
6	平台	2725	16	大数据	1721	26	保障	974	36	领域	791
7	政务数据	2595	17	发展	1708	27	申请	969	37	范围	731
8	政府	2527	18	建立	1669	28	评估	926	38	创新	721
9	授权运营	2316	19	主体	1586	29	数字	911	39	健全	660
10	主管	2228	20	开展	1455	30	制度	910	40	经济	605

资料来源：作者自制。

2. 评估指标体系建构

本文结合社会公平理论四个维度的定义和已有研究成果，依据中国公共数据相关政策文本的特征和实际供给情况，参考高频词汇表，构建了公共数据服务供给的 PMC 评价体系，如表 4 所示。本文基于社会公平理论四个维度的定义及其具体面向构建了 9 个一级变量，并进一步将公共数据开放和授权运营作为服务供给的基本属性统一划分为 28 个二级变量，分别在两种服务供给政策背景下展开评估。

表 4　社会公平视角下的公共数据服务评价指标体系

维度	一级变量	二级变量	参数识别
公平可及	X1 数据获取	X1-1 获取方式	政策是否提及明确的数据开放/授权运营方式
		X1-2 统一平台	政策是否提及建立统一的平台
		X1-3 定价规则	政策是否提及无条件免费使用默认公开数据/合理的产品和服务价格及收益分配规则
		X1-4 政策倾斜	政策是否提及对获取公共数据/产品和服务困难或存在障碍的个体或组织提供必要帮助
		X1-5 公开目录	政策是否向社会公开统一的数据开放目录内容/公共数据产品和服务清单
	X2 信息传播	X2-1 鼓励使用	政策是否提及鼓励社会各主体使用数据/产品和服务
		X2-2 开放创新	政策是否提及鼓励不同主体开放数据/再开发已交付公共数据产品和服务
程序正义	X3 运作程序	X3-1 准入标准	政策是否列出接受公共数据开放/授权运营主体的具体准入资质
		X3-2 准出标准	政策是否列出拒绝开放/退出授权运营的具体情形
	X4 诉讼程序	X4-1 核验反馈	政策是否允许申请者校核并反馈申请处理结果/运营机构对数据质量问题提出反馈申请，且明确期限规定
		X4-2 争议纠纷	政策是否明确开放数据使用争议的申诉与撤回机制/授权运营争议的解决机制
服务质量公平	X5 督查程序	X5-1 审查机制	政策是否提及进行目录审查/公平竞争审查
		X5-2 监督机制	政策是否包含审核进度监督/社会监督机制
		X5-3 处罚机制	政策是否明确申请者违反开放/授权的具体规定并处罚
		X5-4 评估机制	政策是否包含对开放/授权运营情况的定期评估机制
	X6 内容质量	X6-1 优先领域	政策是否提及与民生密切相关、社会迫切需要/社会价值的领域优先开放/授权运营
		X6-2 多元主体	政策是否明确包含多种开放/经营主体
		X6-3 及时更新	政策是否明确及时更新开放目录清单/授权运营情况
		X6-4 基本原则	政策是否明确数据开放原则不包括运营利益/授权运营遵循公益优先原则
	X7 效用质量	X7-1 开放规范	政策是否提及公开数据具有统一可机读的数据格式/拒绝授权数据具有统一合规的标准
		X7-2 非歧视性	政策是否指出符合审核要求的公共数据应通过公开渠道向各使用主体平等开放/应通过制度和技术措施防止授权主体从事市场垄断行为

（续上表）

维度	一级变量	二级变量	参数识别
效果	X8 资源保障	X8-1 协同保障	政策是否为促进跨部门、跨业务、跨地域的数据共享和业务协同/授权运营参与提供支持
		X8-2 安全保障	政策是否为将安全贯穿公共数据开放/开发利用全过程，防范各种数据风险
		X8-3 政策解读	政策是否为解读工作提供支持
公平	X9 服务均等	X9-1 供需均等	政策是否提及公共数据开放/授权运营主体回应社会需求
		X9-2 效益均等	政策是否提及公共数据开放形成的产品服务面向全社会提供/公共组织不得滥用行政权力排除、限制竞争
		X9-3 区域均等	政策是否提及资金分配保障弱势地区
		X9-4 群体均等	政策是否关注弱势群体的公共数据采集/应用场景落地

资料来源：作者自制。

公平可及包含数据获取和信息传播两个二级指标。公共数据的获取应满足公共服务的非排他性要求（罗博等，2023），清晰的数据获取方式、基于服务供给特征的差异性定价规则可以提高公共数据服务获取的公平性，而统一的数据平台和目录清单确保个人和组织准入的平等权利。此外，针对因技术限制而难以获取公共数据及其产品和服务的群体进行政策倾斜，也有助于减缓服务获取的不均衡（Williams & Hunt，2018），从而维持特定地区内部的公平性。在信息传播方面，及时向社会推广、宣传公共数据及其产品和服务的创新利用，有助于通过媒介提升公众使用数据的公平性（Rivera & Knox，2023）。鼓励多元主体参与数据服务供给，可以丰富数据来源和产品形式，促进和扩大数据使用的机会平等。

根据公共数据服务供给中关于社会公平的具体程序内容，本文将程序正义维度分为运作程序、诉讼程序和督查程序三个一级指标，运作程序保障公平获取，诉讼程序维护公众权益，督查程序规范供给行为。首先，运作程序旨在确保个人或组织依据明确的资质标准获取公共服务，保障各主体能得到同等标准的待遇，避免分配的不公平和主观性，确保服务透明和可预测。其次，公共数据供给中的诉讼程序主要涉及两个方面：一是外部申请者的权利救济路径，二是对运营机构或数据提供方的程序性保障。具体而言，包括针对数据质量与处理问题提出核验申请的权利，以及在开放数据使用或授权纠纷中获得合理解决问题的制度化途径。完善的诉讼程序有助于维护被侵权主体的合法权益，确保各方在公共数据开放中的平等地位，并促进公共数据的公平与规范利用。最后，督查程序包含审查、监督、处罚和评估机制，能确保服务供给主体的行为规范、透明，防止公众因信息不对称而利益受损，还有助于确保数据的及时更新，促进数据的可用性和有效性，

从而提升数据的社会价值（谭必勇、陈艳，2017）。

服务质量公平维度包含内容质量和效用质量两个一级变量（郭鑫等，2024）。第一，内容质量通常被视为最重要的维度（Stvilia et al.，2007），在许多重大的公共服务领域，由于数据质量参差不齐，不同公众获取和利用高质量数据的机会可能存在差异（Ruijer et al.，2023）。因此，优先开放与民生密切相关、社会需求迫切的领域，并优先授权运营具有重大社会价值的领域，有助于在公共组织资源有限的条件下，更好地满足社会重点需求。开放的数据不应仅限于政府的数据，数据来源应更多元化（王翔、郑磊，2024）。同样，授权运营的主体也应具有多元性（黄海瑛等，2025）。提升部门数据更新与建设质量，有助于促进公共数据的共享与有效利用。此外，公共组织在开放数据收集过程中还应遵守非营利性的原则，在授权运营过程中体现公益优先，避免资源配置因受到特定利益或偏好的影响（Nelson & Zanti，2020）而导致资源过度集中，进而使弱势群体的需求被边缘化。第二，服务标准中的开放规范一致性主要体现在统一可机读的开放格式，以及明确拒绝授权数据的合规原因，均质化的举措能促进政府数据的高效集成和共享（鲍静等，2017）。公共组织应不受限制地向公众免费提供公共数据服务（Attard et al.，2015），遵循非歧视性原则。在开放领域，经审核后统一开放的数据应通过公开渠道提供，以保障个人与组织平等获取数据的权利；在授权运营领域，应防止授权主体以各种方式形成数据垄断，确保不同数据利用主体之间公平竞争（许茂恒，2024）。

效果公平包含资源保障和服务均等两个一级指标。促进多元主体在不同数据供给领域的合作交流，可以进一步激励并支持公共服务机构对数据进行收集、分析（Priya Uteng & Turner，2019）。数据的流通与共享需要贯穿管理服务的各个环节，确保数据共享与业务协同（马亮，2024），加速治理环境的改善，实现赋能增效（王磊、张云昊，2024）。然而，公共数据服务获取中的各种安全问题，如生物识别监控，可能加剧弱势群体的边缘化与经济不平等，使他们难以获得知情同意或数据保护的补救措施（Krishna，2021），因而需要全流程防范各种潜在的数据风险。同时，政策解读工作有助于避免公众对差异性产生误解，提升社会关切的针对性（罗博等，2023）。此外，公共数据服务均等包含供需均等、区域均等和群体均等（奚哲伟等，2024），完善的均等化机制有助于缩小区域和城乡之间的发展差距，有效降低不同群体之间的数字鸿沟，确保弱势群体能公平享有数据资源，使社会各阶层都能从公共数据服务供给中受益。充分了解并回应不同个人、组织的数据需求，有助于实现更加精准的资源配置与服务供给。在效益均等的基础上，进一步降低数据使用门槛，推动公共数据供给朝着共享和普惠的方向发展（郑磊，2024）。

3．PMC 指数计算

PMC 指数模型的构建和计算过程如下：首先，根据公式（1）和（2），本文以二级评估指标的参数识别为标准，对每个省、自治区或直辖市及省会城市的二

级变量进行0或1的赋值，并建立多投入产出表。其次，本文根据公式（3）计算出一级变量的具体数值，t表示一级变量，j表示二级变量，n和T表示一级变量中二级变量的个数，然后将得到的一级变量的具体数值代入公式（4）进行计算，得出省级政府及省会城市政府的PMC矩阵，并绘制PMC曲面图①。最后，本文对每个省级政府及省会城市政府的最终评估结果展开分析。

$$(X\sim N\ [0,\ 1] \tag{1}$$

$$X=\{XR:\ [0,\ 1]\} \tag{2}$$

$$X_t\left(\sum_{(j=1)}^{n}\frac{X_{tj}}{T(X_{tj})}\right)t=1,2,3,4,5,\ldots,\infty \tag{3}$$

$$\begin{aligned}\mathrm{PMC}=\Bigg[&X_1\left(\sum_{i=1}^{10}\frac{X_{1i}}{10}\right)+X_2\left(\sum_{j=1}^{4}\frac{X_{2j}}{4}\right)+X_3\left(\sum_{k=1}^{4}\frac{X_{3k}}{4}\right)+X_4\left(\sum_{l=1}^{4}\frac{X_{4l}}{4}\right)+X_5\left(\sum_{m=1}^{8}\frac{X_{5m}}{8}\right)+\\&X_6\left(\sum_{n=1}^{8}\frac{X_{6n}}{8}\right)+X_7\left(\sum_{o=1}^{4}\frac{X_{7o}}{4}\right)+X_8\left(\sum_{p=1}^{6}\frac{X_{8p}}{6}\right)+X_9\left(\sum_{r=1}^{8}\frac{X_{9r}}{8}\right)\Bigg]\end{aligned} \tag{4}$$

四、研究结果

本文通过计算得出各省级政府、省会城市政府各项指标的具体PMC值，并对其进行评估。政策文本的评价等级应根据评价指标的数量进行划分。本文共构建九个一级指标，并参考已有研究的等级划分方法（董纪昌等，2020；Yang et al.，2021），将评估结果划分为四个等级：优秀、良好、尚可、较低。较低等级的PMC指数为0～3.99，尚可等级的PMC指数为4～5.99，良好等级的PMC指数为6～7.99，优秀等级的PMC指数为8～9。本文基于该等级依次对社会公平的主体、区域特征进行评估。

（一）公共数据服务政策的社会公平性主体特征评估

将省级政府和省会城市政府的评估结果与总分值进行比例计算，能洞察并提炼出公共数据服务在社会公平四个维度上的主体特征，结果如图2所示。省级政府最关注的是公平可及，覆盖率为66%；其次是服务质量公平，覆盖率为59%；对效果公平的关注度再次之，覆盖率为46%；而对程序正义的关注度最少，覆盖率为42%。省级政府作为地方治理体系中最高层级的行政机构，应当发挥示范和引领作用。目前在宏观层面，省级政府更关注政策的宣传和推广，注重服务获取的一致与平等。在数据供给方面，省级政府尤为重视内容和效用质量的统一，致力于推动服务供给的公平性与可持续发展。

① 因篇幅限制，本文在此省略多个投入产出表、PMC曲面图，如有需要，可联系作者。

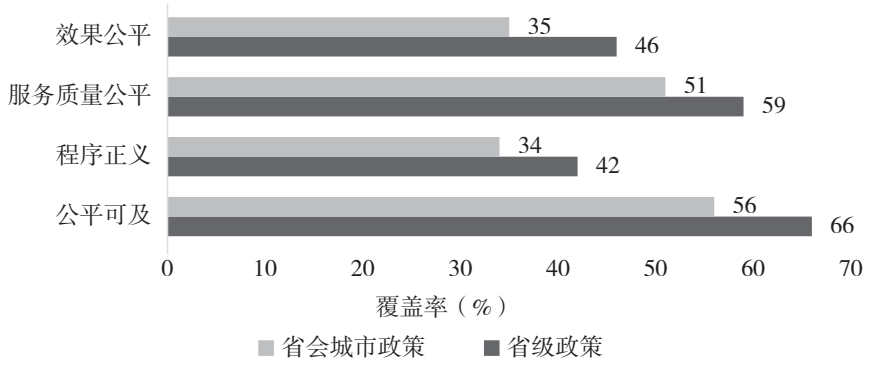


图 2　公共数据社会公平各维度的分层覆盖率

资料来源：作者自制。

省会城市政府公共数据政策关注的社会公平维度与省级政府相似。首先，公平可及是最受关注的，覆盖率为 56%；其次是服务质量公平，覆盖率为 51%；最后是效果公平，覆盖率为 35%；而对程序正义的关注较少，覆盖率仅为 34%。当前，省会城市政府在确保服务质量公平和公平可及方面做出了较大努力，积极推动市内统一标准的制定与执行，并在数据获取公平性上取得了部分进展，但各维度的覆盖率仍有提升的空间。相较于省级政府，省会城市政府与公众的联系更为密切、直接，应该积极落实相关举措，推动公共数据服务的可持续发展。

省级政府与省会城市政府的社会公平各维度覆盖率情况对比如图 3 所示，两类政府的公共数据服务政策在社会公平的关注点上高度重合，行为具有同构性，且省级政府对各个维度的关注都多于省会城市政府。此外，两类政府都更加关注公平可及和服务质量公平，相对忽视了效果公平和程序正义。

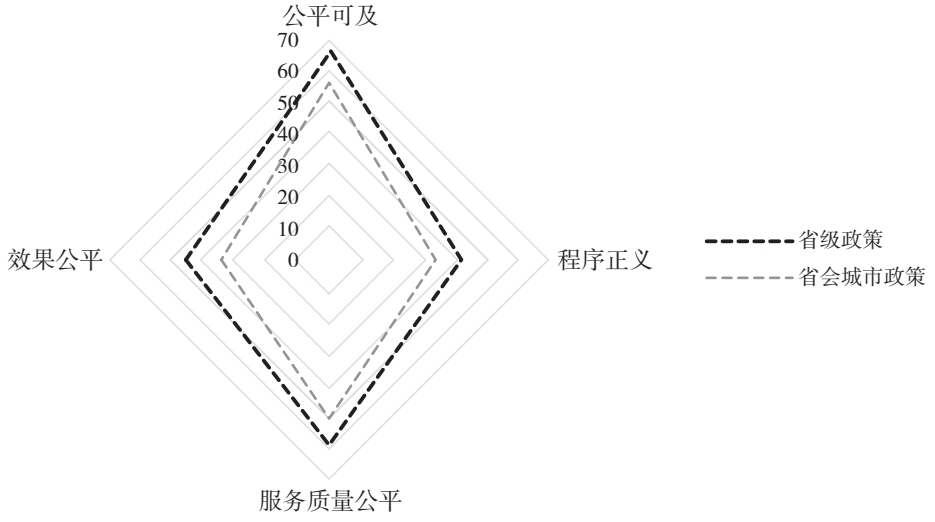


图 3　公共数据社会公平各维度的分层覆盖率雷达

资料来源：作者自制。

（二）公共数据服务政策的社会公平性区域评估

根据前文PMC指数值计算结果可知，省级政府公共数据服务政策的PMC指数均值为4.7，而省会城市政府所有政策PMC指数均值为3.86，整体水平有待提升。从指标平均值来看，省级政府公共数据服务政策的公平性得分高于省会城市政府。各省市内部呈现出一定的梯度分布特征：优秀等级省市缺位，良好等级占比较低，约为12.5%（如浙江省、杭州市等），而尚可和较低等级占比较高，分别为37.5%、50%。该分布格局表明，尽管部分地区在公共服务与社会公平发展方面已达到较高水平，但整体仍面临发展不平衡、不充分的问题。

综合PMC评价结果及评估过程中对各省市政策文本的比较可以发现，我国公共数据政策公平性呈现较为明显的区域差异。在省级层面，东部地区PMC均值最高（4.74），西部（4.28）、东北（4）和中部（3.98）依次降低。省会城市层面也呈现相同的特征，东部、西部、东北和中部的PMC均值分别为4.21、4.04、3.79和3.19。结合具体政策内容来看，东部地区在数据获取渠道、程序规范、监督机制、服务质量等方面的制度安排相对完整，整体保持领先。西部地区近年来在政策推动与制度供给强化下加速发展，整体表现仅次于东部。东北地区部分政策在制度衔接、监督评估及服务均等化等方面仍不够完善，其发展可能受到既有体制机制和政策路径的影响。中部地区综合得分相对较低，尤其是省会城市层面表现较弱，反映出其在公平性制度供给和政策覆盖完整性方面仍有提升空间。进一步从具体公平维度看，区域间的差异并非表现为各项指标整体的高低差异，而更多体现为政策关注重点的不同。部分东部、中部省份在公共数据开放、授权运营、准入准出及监督保障等制度性安排上相对较为完善，而西部、东北部分省份在供需均等、区域均等、群体均等等效果公平方面仍存在一定不足。在省会城市层面，东、西部城市的制度安排相对更为完整，中部省会城市则仍有较大的完善空间。

五、结论与政策建议

（一）研究结论与启发

无论是公共数据服务领域的理论还是实践发展，都需要对其社会公平问题给予更多关注。公共数据作为一种公共服务，追求社会公平的公共价值是其内在要求，地方政府应该促进服务的普惠以及各主体在获取服务方面的平等，以减少开放利用过程中的不平等现象。本文基于社会公平理论，采用PMC指数模型，计算了31个省级政府、25个省会城市政府的PMC指数，并对其主体特征和区域特征

进行评估。结果显示，在公共数据服务社会公平各维度上，省级政府实现情况优于省会城市政府，两者在程序正义和效果公平维度上均发展较为薄弱。若分地区来看，东部与中西部发展差距较大，各省市的社会公平呈现出一定的梯度分布特征，优秀和良好等级的省市占比较少，而尚可和较低等级的省市占比较大。

从社会公平的价值视角对公共数据服务相关政策进行实证检验，本文的结论有助于地方政府有针对性地改善公共数据服务，提高服务的整体公平性，缩小区域之间的差距，主要研究贡献有以下三个方面。

第一，以往研究对公共数据服务的公共价值探讨都集中于经济价值，相对忽视了社会公平维度，要确保公共数据服务的覆盖广度和公平性，保障不同个人和组织都能平等地享有数字化服务，需要重视对社会公平价值的探讨（罗博等，2023）。本文引入社会公平理论的四个维度，即公平可及、程序正义、服务质量公平和效果公平，建立分析框架，深入剖析公共数据服务的公平现状。通过实证检验发现，各级地方政府的公共数据服务都更加关注服务质量公平和公平可及，相对忽视了程序正义和效果公平。本文是对目前学术和实践中关于效率等经济价值追求的一次深入反思，也将公共数据服务研究带入社会公平理论的对话中。

第二，本文构建的评价指标体系为社会公平理论在公共数据服务领域中的广泛应用提供了具体的操作指南。通过明确社会公平的具体概念及其衡量方法，本文回应了目前社会公平测量中面临的挑战，关注概念化和测量问题，探讨如何更好地捕捉和分析公共数据服务带来的社会公平影响（马亮，2024），将难以操作的多个维度进行深入分析，并构建可操作化的评估指标。这不仅拓展了社会公平理论在公共数据服务研究中的应用，还将社会公平概念变得更加具体、可测量，更好地捕捉政府、技术与社会之间错综复杂的关系。

第三，本文为政府公共数据服务在价值创造过程中提升社会公平能力提供了微观的实证基础。不同于既有文献中关于 PMC 指数模型的应用，研究基于社会公平理论对 PMC 指数模型的指标体系与分析维度进行了拓展、重构，实现了从单一政策一致性评价向多维价值测度的转化，从而为政策量化分析提供了新的方法路径。同时，本文系统评估了各省级政府和部分省会城市政府的公共数据服务相关政策，为识别差异并提出针对性优化建议提供了经验依据。

（二）政策建议

基于以上研究发现，本文为政府如何在公共数据服务实践中更好地促进社会公平提供以下三点建议。

第一，基于 PMC 指数模型，分阶段、分步骤地提升公共数据服务社会公平水平。研究结果表明，当前省级政府公共数据服务政策的社会公平水平表现总体尚可，但省会城市政府整体仍处于较低水平，且优秀等级地区缺位，说明我国公共

数据服务公平性政策体系仍有较大的完善空间。因此，各省市应首先在认识自身发展水平和识别政策短板的基础上，加强地区间经验交流，主动借鉴 PMC 指数较高地区的政策设计和实践经验。省级政府应充分发挥其在制度设计、政策统筹和资源配置方面的引领作用，加强省级政策与省会城市政策之间的衔接，将公平目标进一步细化为可执行的服务标准和具体举措。省会城市政府则应结合本地实际，将上级政策要求转化为具体的实施方案，在数据开放、服务保障、公众参与和监督反馈等方面提高政策的完整性和可操作性。同时，应建立省市之间常态化的政策评估和反馈机制，通过政策执行情况监测、专项评估和经验反馈等方式，及时识别政策落实中的薄弱环节，推动公共数据服务公平要求由省级制度设计进一步落实到城市服务实践。

第二，加强区域统筹和分类施策，促进不同地区公共数据服务公平水平协调发展。研究结果显示，我国公共数据服务公平性呈现较为明显的区域差异，东部地区整体水平较高，而中部地区相对较弱，尤其是中部省会城市仍存在较大的提升空间。因此，应根据东部、中部、西部和东北地区的发展基础与政策短板实施差异化治理，避免采取单一化的政策推进方式。对于公共数据服务公平水平较高的地区，应进一步总结其在数据获取渠道、程序规范、监督机制、服务质量和均等化保障等方面的成熟经验，并通过跨区域合作、经验交流和资源共享机制促进政策扩散；对于公平水平相对较低的地区，则应在政策制定、资源配置和制度能力建设方面给予更多支持，结合本地实际逐步补齐政策短板。同时，应完善区域间公共数据服务公平发展的长效保障机制，通过定期评估和动态监测，及时识别区域差距，推动不同地区公共数据服务公平水平持续改善。

第三，优化公共数据服务公平的维度结构，重点补齐程序正义和效果公平方面的制度短板。研究结果表明，省级政府和省会城市政府均更加重视公平可及和服务质量公平，而对程序正义和效果公平的关注相对不足，说明当前政府需要明确公共数据服务的运作、诉讼和督查程序，确保资源分配的均衡性。通过分析结果可知，地方政府需进一步明确和完善公共数据服务具体的准入准出程序、诉讼路径及督查机制。这不仅包括设立标准化的申请流程和公正的审核机制，还应通过建立清晰、透明的标准，完善审查、监督与处罚机制，确保数据使用者的合法权益，保障公共数据获取过程中的程序正义。此外，地方政府需要提升服务均等化水平并加强资源保障，对弱势群体进行政策倾斜，确保其在公共服务和数据获取方面拥有平等的机会；注重公众的需求，引入社会参与和多方利益相关者的合作，确保及时发现和纠正可能存在的不公现象；完善资源保障，关注“数字弱势”群体，减少群体之间的数字鸿沟。

（三）研究局限和未来展望

政府的政策与制度设计，以及利益相关者的参与状况，是公共数据开放生态

系统生成与发展的基础条件（Styrin et al.，2017）。但当前对于该生态系统的培育机制仍缺乏系统性的研究与理解（郑磊、刘新萍，2024），尤其是对不同地区间公共数据政策的横向比较方面仍显不足（何林莹、马海群，2023）。本文采用PMC方法对公共数据服务的社会公平性进行系统性评估，核心假设是：在政策评估过程中，各因素之间相互关联并持续变化。目标是揭示政策内部的异质性，从而更准确地识别政策的差异与一致性（Ruiz Estrada，2010）。然而，PMC方法仍存在一定局限性，难以验证执行层面的情况。例如，一些地方政府的政策文件虽然形式完备，但在执行过程中可能存在较大偏差，导致政策效果与初衷不符。这一问题也为未来研究提供了新的方向。后续研究可从地方政府行为视角出发，结合本研究的结论开展差异性分析。本文为后续研究构建了社会公平性指标体系这一评估基准，未来研究可进一步对各级政府在公共数据服务的政策执行进行系统观察与比较，探讨政策执行是否偏离既定目标，从而为政策优化提供更具实证依据的建议。

参考文献

鲍静、张勇进、董占广（2017）. 我国政府数据开放管理若干基本问题研究. 行政论坛，24(1)：25-32.
Bao，J.，Zhang，Y. J.，& Dong，Z. G.（2017）. Research on Some Basic Issues of Government Data Open Management in China. *Administrative Tribune*，24(1)：25-32.（in Chinese）

陈兵、傅小鸥（2024）. 公共数据商业化利用：市场价值、竞争理路与法治化促进. 北京行政学院学报，(5)：96-105.
Chen，B.，& Fu，X. O.（2024）. Commercial Utilization of Public Data：Market Value，Competition Approach，and the Promotion of the Rule of Law. *Journal of Beijing Administration Institute*，(5)：96-105.（in Chinese）

董纪昌、袁铨、尹利君、李秀婷（2020）. 基于PMC指数模型的单项房地产政策量化评价研究——以我国“十三五”以来住房租赁政策为例. 管理评论，32 (5)：3-13+75.
Dong，J. C.，Yuan，Q.，Yin，L. J.，& Li，X. T.（2020）. Research on Quantitative Evaluation of Single Real Estate Policy Based on PMC Index Model：Taking China's Housing Rental Policy since the 13th Five-Year Plan as an Example. *Management Review*，32(5)：3-13+75.（in Chinese）

方锦程、刘颖、高昊宇、董纪昌、吕本富（2023）. 公共数据开放能否促进区域协调发展？——来自政府数据平台上线的准自然实验. 管理世界，39(9)：124-142.
Fang，J. C.，Liu，Y.，Gao，H. Y.，Dong，J. C.，& Lü，B. F.（2023）. Does Public Data Access Promote Regional Harmonious Development? On a Quasi-natural Experiment of Government Data Platform Access. *Journal of Management World*，39(9)：124-142.（in Chinese）

付熙雯、郑磊（2020）. 开放政府数据的价值：研究进展与展望. 图书情报工作，64(9)：122-132.
Fu，X. W.，& Zheng，L.（2020）. The Value of Open Government Data：Insights from Literature and a Research Agenda. *Library and Information Service*，64(9)：122-132.（in Chinese）

龚芳颖、郭森宇、马亮、徐晓清、李喆（2023）. 公共数据授权运营的功能定位与实现机制——基于福建省案例的研究. 电子政务，(11)：28-41.
Gong，F. Y.，Guo，S. Y.，Ma，L.，Xu，X. Q.，& Li，Z.（2023）. Functional Positioning and Implementation Mechanism of Public Data Authorized Operation：A Case Study Based on Fujian Province. *E-Government*，(11)：28-41.（in Chinese）

郭鑫、聂磊、王继民、孙静（2024）. 面向数据检索的我国政府开放数据质量评估方法研究. 数据分析与知识发现，9 (4)：85-98.
Guo，X.，Nie，L.，Wang，J. M.，& Sun，J.（2024）. Research on China's Government Open Data Quality Assessment Methods for Data Retrieval. *Data Analysis and Knowledge Discovery*，9(4)：85-98.（in Chinese）

国务院（2015）. 国务院关于印发促进大数据发展行动纲要的通知（国发〔2015〕50号）. https：//www. gov. cn/zhengce/content/2015-09/05/content_10137. htm.

State Council (2015). Notice of the State Council on Issuing the Action Plan for Promoting Big Data Development (State Council Document No. 50 of 2015). https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/05/content_10137.htm. (in Chinese)

韩啸、陈亮 (2021). 政府数据开放价值创造缘何失败? ——基于价值共同破坏视角的新解释. 公共管理评论, 3(3): 92-112.

Han, X., & Chen, L. (2021). Why Is There a Failure of Value Creation from Open Government Data? A New Explanation from the Perspective of Value Co-Destruction. *China Public Administration Review*, 3(3): 92-112. (in Chinese)

何林莹、马海群 (2023). 地方公共数据政策量化评价研究——基于 PMC 指数模型. 现代情报, 43(8): 14-26.

He, L. Y., & Ma, H. Q. (2023). Quantitative Evaluation of Local Public Data Policy: Based on PMC Index Model. *Journal of Modern Information*, 43(8): 14-26. (in Chinese)

胡业飞 (2024). 责任配置、风险共担与激励相容: 中国地方公共数据授权运营的治理机制问题研究. 电子政务, (10): 22-31.

Hu, Y. F. (2024). Responsibility Allocation, Risk Sharing, and Incentive Compatibility: Governance Mechanisms of Local Public Data Authorization Operation in China. *E-Government*, (10): 22-31. (in Chinese)

黄海瑛、李佳兰、冉从敬 (2025). 公共数据公平授权运营机制研究. 图书馆论坛, 45(11): 25-34.

Huang, H. Y., Li, J. L., & Ran, C. J. (2025). Research on Fair Authorization and Operation Mechanism for Public Data. *Library Tribune*, 1-11. (in Chinese)

黄如花、温芳芳、黄雯 (2018). 我国政府数据开放共享政策体系构建. 图书情报工作, 62(9): 5-13.

Huang, R. H., Wen, F. F., & Huang, W. (2018). Policy System Construction of Open Government Data in China. *Library and Information Service*, 62(9): 5-13. (in Chinese)

蒋余浩、贾开 (2024). 公共数据牵引与数据要素共享式开放: 改变现状权的理论视角. 电子政务, (5): 43-52.

Jiang, Y. H., & Jia, K. (2024). Public Data Traction and Elemental Data Sharing Open: A Theoretical Perspective on Changing the Status Quo. *E-Government*, (5): 43-52. (in Chinese)

刘新萍、郑磊 (2024). 授权运营是否突破了公共数据开放的瓶颈? ——动力平衡、能力释放与路径协同. 电子政务, (10): 2-13.

Liu, X. P., & Zheng, L. (2024). Has Authorized Operation Broken the Bottleneck of Public Data Openness? Dynamic Balance, Capacity Release, and Path Synergy. *E-Government*, (10): 2-13. (in Chinese)

刘枝、于施洋 (2023). 还数于民: 公共数据运营机制的构建. 图书情报知识, 40(5): 50-57.

Liu, Z., & Yu, S. Y. (2023). Return Data to People: Build a Public Data Operation Mechanism. *Documentation, Information & Knowledge*, 40(5): 50-57. (in Chinese)

罗博、朱丘毅、张晋朝 (2023). 社会公平视阈下中美开放政府数据政策的批判性话语分析. 图书情报知识, 40(1): 98-111+123.

Luo, B., Zhu, Q. Y., & Zhang, J. C. (2023). A Critical Discourse Analysis on Open Government Data Policies of China and the United States from the Perspective of Social Justice. *Documentation, Information & Knowledge*, 40(1): 98-111+123. (in Chinese)

马亮 (2024). 数字政府如何影响社会公平: 作用机制与理论前瞻. 探索与争鸣, (5): 94-101+179.

Ma, L. (2024). How Digital Government Affects Social Equity: Mechanisms and Theoretical Prospects. *Exploration and Free Views*, (5): 94-101+179. (in Chinese)

马英娟 (2012). 公共服务: 概念溯源与标准厘定. 河北大学学报(哲学社会科学版), 37(2): 75-80.

Ma, Y. J. (2012). Public Service: Origins and Standards. *Journal of Hebei University (Philosophy and Social Science Edition)*, 37(2): 75-80. (in Chinese)

门理想、张瑶瑶、张会平、赵溱 (2023). 公共数据授权运营的收益分配体系研究. 电子政务, (11): 14-27.

Men, L. X., Zhang, Y. Y., Zhang, H. P., & Zhao, Z. (2023). Research on the Benefit Distribution System of Public Data Authorized Operation. *E-Government*, (11): 14-27. (in Chinese)

门钰璐、孟天广 (2025). 数字治理生态视角下公共数据授权运营结构与机制分析——对杭州市的案例研究. 电子政务, (3): 62-75.

Men, Y. L., & Meng, T. G. (2025). Public Data Authorization Operation Structure and Mechanisms from a Digital Governance Ecosystem Perspective: A Case Study of Hangzhou. *E-Government*, (3): 62-75. (in Chinese)

全国人民代表大会 (2021). 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要. https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.

National People's Congress (2021). *Outline of the 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and Long-Range Objectives Through the Year 2035 of the People's Republic of China*. https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm. (in Chinese)

沈斌（2023）．公共数据授权运营的功能定位、法律属性与制度展开．电子政务，（11）：42-53.
Shen，B.（2023）. Functional Positioning，Legal Attributes，and Institutional Expansion of Public Data Authorized Operation. *E-Government*，（11）：42-53.（in Chinese）
谭必勇、陈艳（2017）．我国开放政府数据平台数据质量研究——以十省、市为研究对象．情报杂志，36（11）：99-105.
Tan，B. Y.，& Chen，Y.（2017）. Data Quality of Open Government Data Platform in China：Ten Provinces and Cities as the Research Object. *Journal of Intelligence*，36（11）：99-105.（in Chinese）
王磊、张云昊（2024）．公共数据共享如何加速超大城市治理数字化转型？——基于上海公共数据平台建设过程的案例分析．电子政务，（3）：40-52.
Wang，L.，& Zhang，Y. H.（2024）. How Does Public Data Sharing Accelerate the Digital Transformation of Governance in Megacities? A Case Study of the Shanghai Public Data Platform Development Process. *E-Government*，（3）：40-52.（in Chinese）
王伟玲（2022）．政府数据授权运营：实践动态、价值网络与推进路径．电子政务，（10）：20-32.
Wang，W. L.（2022）. Authorized Operation of Government Data：Practice Dynamics，Value Network，and Advancement Pathways. *E-Government*，（10）：20-32.（in Chinese）
王锡锌、黄智杰（2022）．公平利用权：公共数据开放制度建构的权利基础．华东政法大学学报，25（2）：59-72.
Wang，X. X.，& Huang，Z. J.（2022）. The Right to Equitable Utilization：The Right Basis for the Construction of Open Government Data Systems. *ECUPL Journal*，25（2）：59-72.（in Chinese）
王翔、刘冬梅、李斌（2018）．我国公共数据开放的促进与阻碍因素——基于交通运输部《出行云》平台的案例研究．电子政务，（9）：2-13.
Wang，X.，Liu，D. M.，& Li，B.（2018）. Facilitating and Hindering Factors of Public Data Openness in China：A Case Study of the Ministry of Transport's "Travel Cloud" Platform. *E-Government*，（9）：2-13.（in Chinese）
王翔、郑磊（2024）．"公共的"数据治理：公共数据治理的范围、目标与内容框架．电子政务，（1）：2-9.
Wang，X.，& Zheng，L.（2024）. "The Public's" Data Governance：Scope，Objectives，and Content Framework of Public Data Governance. *E-Government*，（1）：2-9.（in Chinese）
王啸宇、张欢（2021）．长护险制度设计评价与运行效果研究．公共行政评论，14（5）：81-100+198.
Wang，X. Y.，& Zhang，H.（2021）. Research on the Evaluation of the Design and Operational Effectiveness of the Long-term Care Insurance System. *Journal of Public Administration*，14（5）：81-100+198.（in Chinese）
奚哲伟、史婵、王小林（2024）．共同富裕目标下县域基本公共服务短板及均等化政策分析．农业经济问题，（2）：18-34.
Xi，Z. W.，Shi，C.，& Wang，X. L.（2024）. Analysis of the Shortcomings and Equalization Policies of Basic Public Services among Counties from the Perspective of Common Prosperity. *Issues in Agricultural Economy*，（2）：18-34（in Chinese）
许茂恒（2024）．公共数据授权运营的问题检视与规范重塑．中国流通经济，38（10）：115-127.
Xu，M. H.（2024）. The Examination of Issues and Reshaping of Norms for the Authorized Operation of Public Data. *China Business and Market*，38（10）：115-127.（in Chinese）
张莉、林安然（2023）．中国地方政府数据开放与经济发展质量．公共行政评论，16（2）：120-137+198-199.
Zhang，L.，& Lin，A. R.（2023）. Local Government Data Openness and the Quality of Economic Development in China. *Journal of Public Administration*，16（2）：120-137+198-199.（in Chinese）
赵雪娇、张楠、孟庆国（2017）．基于开放政府数据的腐败防治：英国的实践与启示．公共行政评论，10（1）：74-90+207.
Zhao，X. J.，Zhang，N.，& Meng，Q. G.（2017）. Reducing Corruption Through Opening Government Data：The Case of the United Kingdom. *Journal of Public Administration*，10（1）：74-90+207.（in Chinese）
赵正、杨铭鑫、易成岐、聂磊（2024）．数据财政视角下公共数据有偿使用价值分配的理论基础与政策框架．电子政务，（2）：21-32.
Zhao，Z.，Yang，M. X.，Yi，C. Q.，& Nie，L.（2024）. Theoretical Basis and Policy Framework of Paid Use Value Distribution of Public Data from a Fiscal Perspective. *E-Government*，（2）：21-32.（in Chinese）
郑磊（2015）．开放政府数据研究：概念辨析、关键因素及其互动关系．中国行政管理，（11）：13-18.
Zheng，L.（2015）. Study on Open Government Data：Definitions，Factors and Interactions. *Chinese Public Administration*，（11）：13-18.（in Chinese）
郑磊（2024）．打通数据《宝瓶口》：公共数据资源供给的路径和目的．图书情报知识，41（2）：23-27.
Zheng，L.（2024）. Open the Treasure Bottle：The Path and Purpose of the Supplying Public Data Resources. *Documentation，Information & Knowledge*，41（2）：23-27.（in Chinese）

郑磊、熊久阳（2017）. 中国地方政府开放数据研究：技术与法律特性. 公共行政评论，10(1)：53-73+206.
Zheng, L., & Xiong, J. Y.（2017）. Study on Open Local Government Data in China: Technical and Legal Characteristics. *Journal of Public Administration*, 10(1): 53-73+206.（in Chinese）
郑磊、刘新萍（2024）. 我国公共数据开放利用的现状、体系与能力建设研究. 经济纵横，(1)：86-92.
Zheng, L., & Liu, X. P.（2024）. Current Situation, System, and Capacity Building of Public Data Sharing in China. *Economic Review Journal*, (1): 86-92.
郑跃平（2017）. 专栏导语：大数据时代的公共治理：精准与协同. 公共行政评论，10(1)：1-3.
Zheng, Y. P.（2017）. Column Introduction: Public Governance in the Era of Big Data: Precision and Collaboration. *Journal of Public Administration*, 10(1): 1-3.（in Chinese）
中共中央、国务院（2022）. 中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见. https://www.gov.cn/zhengce/2022-12/19/content_5732695.htm.
The Communist Party of China（CPC）Central Committee and the State Council（2022）. *Opinion of the CPC Central Committee and the State Council on Establishing Basic Data Systems to Better Leverage the Role of Data Production Factors*. https://www.gov.cn/zhengce/2022-12/19/content_5732695.htm.（in Chinese）
周雅琳、车峰（2024）. 选择与生产：公共价值创造视阈下的数字政府政策评估. 中国科技论坛，(7)：52-63+82.
Zhou, Y. L., & Che, F.（2024）. Selection and Production: Evaluating Digital Government Policies from the Perspective of Public Value Creation. *Forum on Science and Technology in China*, (7): 52-63+82.（in Chinese）
Attard, J., Orlandi, F., Scerri, S., & Auer, S.（2015）. A Systematic Review of Open Government Data Initiatives. *Government Information Quarterly*, 32(4): 399-418.
Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L.（2014）. Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4): 445-456.
Fusi, F., Zhang, F., & Liang, J.（2023）. Unveiling Environmental Justice Through Open Government Data: Work in Progress for Most US States. *Public Administration*, 101(3): 1088-1114.
Guy, M. E., & McCandless, S. A.（2012）. Social Equity: Its Legacy, Its Promise. *Public Administration Review*, 72(s1): S5-S13.
Janssen, M., & Kuk, G.（2016）. The Challenges and Limits of Big Data Algorithms in Technocratic Governance. *Government Information Quarterly*, 33(3): 371-377.
Krishna, S.（2021）. Digital Identity, Datafication and Social Justice: Understanding Aadhaar Use among Informal Workers in South India. *Information Technology for Development*, 27(1): 67-90.
Nelson, A. L. H., & Zanti, S.（2020）. A Framework for Centering Racial Equity Throughout the Administrative Data Life Cycle. *International Journal of Population Data Science*, 5(1): 13-67.
Priya Uteng, T., & Turner, J.（2019）. Addressing the Linkages Between Gender and Transport in Low-and Middle-Income Countries. *Sustainability*, 11(17): 45-55.
Rivera, J. D., & Knox, C. C.（2023）. Defining Social Equity in Emergency Management: A Critical First Step in the Nexus. *Public Administration Review*, 83(5): 1170-1185.
Ruiz Estrada, M. A.（2010）. The Policy Modeling Research Consistency Index（PMC-index）. *Available at SSRN* 1689475.
Ruijer, E., Porumbescu, G., Porter, R., & Piotrowski, S.（2023）. Social Equity in the Data Era: A Systematic Literature Review of Data-Driven Public Service Research. *Public Administration Review*, 83(2): 316-332.
Ruiz Estrada, M. A.（2011）. Policy Modeling: Definition, Classification and Evaluation. *Journal of Policy Modeling*, 33(4): 523-536.
Stvilia, B., Gasser, L., Twidale, M. B., et al.（2007）. A Framework for Information Quality Assessment. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 5(12): 1720-1733.
Styrin, E., Luna-Reyes, L. F., & Harrison, T. M.（2017）. Open Data Ecosystems: An International Comparison. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(1): 132-156.
Williams, C., & Hunt, P.（2018）. Neglecting Human Rights: Accountability, Data and Sustainable Development Goal 3. *The International Journal of Human Rights*. 21(8): 1114-1143.
Wu, X., Ma, L., Low, D., Sharma, S., & Papyshev, G.（2024）. Beyond Precautionary Principle: Policy-Making under Uncertainty and Complexity. *Policy Design and Practice*, 7(1): 1-16.
Xiong, Y., Zhang, C., & Qi, H.（2023）. How Effective Is the Fire Safety Education Policy in China? A Quantitative Evaluation Based on the PMC-index Model. *Safety Science*, 161: 106070.
Yang, T., Xing, C., & Li, X.（2021）. Evaluation and Analysis of New-energy Vehicle Industry Policies in the Context of Technical Innovation in China. *Journal of Cleaner Production*, 281: 125126.

责任编辑：郑跃平

价值期望、调和与共创：公共数据开放服务的价值实现路径

门理想　赵玉攀　张会平*

【摘要】作为公共数据服务的重要组成部分，公共数据开放的价值实现路径亟须探明。论文对公共价值理论进行本土化调适，通过参与式观察、深度访谈等方法对典型案例A市实践展开全过程追踪。研究发现，公共数据开放的价值实现过程主要由供给者、治理者和利用者围绕价值期望、价值调和与价值共创展开。作为行动起点，价值期望主要由目标、激励和约束形塑，为达成共识，扮演治理者角色的数据主管部门通常会综合采用刚性、中性和柔性的“组合拳”手段调和价值期望分歧；即便达成共识，“价值共创之窗”也只有在利用场景、资源基础与合作机制对接耦合时开启，成功的价值共创实践才能真正实现数据价值。研究在一定程度上拓展了公共价值理论的本土化应用场景与分析框架，为探究公共数据开放服务的价值实现引入了新的视角，为推动我国公共数据开放服务的可持续发展提供了经验依据与逻辑参考。

【关键词】公共数据服务　公共数据开放　价值期望　价值共创

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2026）05-0037-19

一、问题提出

以上海2012年的实践为起点，我国公共数据开放的探索迄今已达14年，其间地方公共数据开放平台总数从2012年的3个增加至2025年的257个。从个别城市的创新实践到全国范围的政策扩散，公共数据开放已然成为政府的履职内容

* 门理想，电子科技大学公共管理学院副教授、硕士研究生导师。赵玉攀，哈尔滨工业大学经济与管理学院副教授、博士研究生导师。通讯作者：张会平，电子科技大学公共管理学院教授、博士研究生导师。感谢期刊编辑部、《公共数据服务》专栏组织专家及匿名评审专家为论文提出的宝贵意见。

基金项目：国家自然科学基金青年项目“面向数字化转型的政府部门数据治理能力研究”（72104203）。

之一，并作为公共数据服务的重要组成部分被纳入我国的“十四五”规划。然而，尽管各地公共数据开放平台的建设如火如荼，但开放数据的利用情况却持续低迷。《中国地方公共数据开放利用报告（2025年度）》显示，2025年开放数林指数排名前50城市的利用层平均得分仅为5.11（总15）分（复旦大学数字与移动治理实验室，2025）。一方面，公共数据开放自身面临“供不出、流不动、用不好”的问题；另一方面，公共数据授权运营也在一定程度上分散了地方政府在公共数据开放上的实践注意力。授权运营在高价值数据供给、数据价值变现与回流方面具有先天优势，相较之下，公共数据开放面临的约束更多、激励更弱，逐渐被授权运营挤占而“在夹缝中求生存”。因此，是否、能否继续开展公共数据开放成为亟待明确的现实问题。长期来看，公共数据开放是可行且必要的。事实上，公共数据开放与授权运营之间应是基本公共服务和更高层次服务的关系，前者保障社会的基本公共数据需要，后者满足社会的多层次和多样化公共数据服务需求。二者并非相互替代的关系，而应协同并进（刘新萍、郑磊，2024）。然而，要推动公共数据开放服务的进一步发展，仅靠学界呼吁远远不够，更为重要的是要打破“好用的数据不开放、开放的数据不好用”的质疑，向相关主体直观展示其价值实现路径。因此，无论是从拓展理论还是推动实践方面考量，一项关于公共数据开放服务价值实现路径的系统研究都亟待开展。

本文试图回应公共数据开放服务价值实现过程中的三个关键性问题：第一，如何识别不同主体对公共数据开放服务的价值期望？作为公共数据服务中无歧视、免授权的基础服务项，公共数据开放面对的是最广泛的社会利用主体，其服务价值更多取决于利用者的开发取向，呈现出显著的差异化特征。认知是分歧的原点。笔者在调研中发现，不少实践价值共毁的底层原因是不同主体对公共数据开放的认知存在本质差异。对于这项公共服务，不同社会主体究竟抱有怎样的价值期望，政府是否识别并认可这些价值期望，这些直接关乎公共数据开放服务的供需能否匹配。第二，如何调和不同主体的价值期望分歧从而形成价值共创目标？不同主体对公共服务的价值期望存在分歧是常态，能否调和分歧并达成共识决定着服务供给的成败。当企业的利益追求、公众的知情需要与政府的安全考量等期望存在分歧时，需及时明确价值期望调和的主体、手段与边界。第三，如何推动认知层面的价值期望共识转化为实践层面的数据价值共创？不同于传统公共服务，公共数据开放的价值并未在服务供给时得以真正释放，还需要服务对象的进一步开发，形成与供给主体的价值共创生态。迫切需要回应的是，这样的价值共创实践应该落地怎样的场景、依托怎样的资源以及搭建怎样的机制。由于上述问题都是动态发展变化的，本文将通过剖析典型案例的全过程以窥其全貌。

二、文献述评

（一）公共数据开放服务价值的类别谱系

公共数据开放是数字时代政府及其职能延伸机构向社会利用主体提供原始、可机读和可社会化利用数据的一项公共服务（郑磊，2015）。同其他公共服务一样，其主要目标是创造公共价值。公共价值概念曾被首倡者马克·摩尔定义为“公民对政府期望的合集”（Moore，1995），但此后学界并未在该概念定义上达成高度共识。已有研究分为两个流派：一是结果导向派，该流派基本继承并发展了马克·摩尔的定义，将公共价值视为公共部门的一种产出，聚焦公共部门的具体实践行为，致力于通过理论建构来使公共管理者重视公民的期望，通过战略管理和对话机制来改善公共服务供给的质量。二是共识导向派，该流派更倾向于将公共价值视为公众期望公共部门所维持的共识和规范，这些共识和规范植根于公众对于公共领域治理向善的期待（门理想等，2021）。对于公共价值究竟是公共服务带来的经济、文化等具体产出，还是用以改善公共治理的民主、透明等抽象规范，本文倾向于以一种调和的视角来看待这一问题，即共识导向的公共价值的实现同样有赖于特定形式的公共服务或公共产品，如公正法治这一公共价值的实现离不开完善的司法体系，开放透明这一公共价值的实现有赖于严格的监管规范。因此本文认为，公共价值是公众期望从政府提供的各种公共产品和公共服务中获得的结果或产出的合集，既包括具体有形的产品，也包括抽象无形的规范，真正的判别标准理应是公众是否期望而非结果或产出的形式。

公共数据开放服务的公共价值既包括数据复用产生的经济、文化等具体价值，也包括数据开放带来的民主、透明等无形规范。由于原始数据并不具有明确的价值指向，不同利用主体可以根据自身期望从数据中创造不同价值。国外学者试图从多个角度对这些价值进行区分并建立类别谱系，较为代表性的一种取向是首先将其公共价值划分为多个维度，再分别为各个维度下设二级指标。例如，有学者建构起包含政治与社会、经济、操作和技术三个维度，共计 33 种具体价值的类别谱系（Janssen et al.，2012）。而另一种取向更为聚焦，直接列举其潜在的公共价值。例如，有学者认为公共数据开放可以促进经济增长、增加就业、改善公共服务、推动政府透明与问责、加速数据共享等（Gurin，2015）。

对比可知，前者分类较为系统，但二级指标过于繁杂；后者分类更为直接，但所涵盖的价值不够全面。本文主张对两种取向进行综合，一方面参照前者的分类框架，结合我国“五位一体”总体布局，将公共数据开放的公共价值划分为经济价值、政治价值、文化价值、社会价值及生态价值五个维度；另一方面借鉴后

者的分类思路，对各个维度的二级指标进行精炼，使类别谱系兼具系统性与简洁性，如表1所示。公共数据开放服务的诸多价值已在既有研究中得到讨论和证实，在具体实践中，这些价值以单一或组合的形式出现在不同场景的不同项目中。

表1　公共数据开放服务价值的类别谱系

宏观维度	二级指标
政治价值	推动体制改革、开展合作治理（Harrison et al.，2012）、促进公开透明（Hitz-Gamper et al.，2019）
经济价值	增值开发利用（付熙雯、郑磊，2020）、助力产业升级（武琳、伍诗瑜，2016）、培育数据要素
文化价值	促进知识推广、提升科研效率（司林波等，2017）、推动学术创新
社会价值	改善公共服务（季统凯等，2017）、推动扶贫助弱、加速社会创新（Callinan et al.，2018）
生态价值	监测污染排放、跟踪气候变化、保护生态环境（郑磊、吕文增，2017）

资料来源：作者自制。

（二）公共数据开放服务价值的实现路径

公共数据开放服务的价值实现有赖于特定的实施路径，已有研究主要从三类视角对其路径展开剖析：第一，以价值为切口，关注不同价值的实现机制及组合路径。例如，王卫等学者（2019）将效率、透明、参与、合作与信任视作公共数据开放的主要价值，其对应的效率机制、透明机制、参与机制、合作机制与信任机制共同组成了公共数据开放的价值实现路径。第二，以数据为切口，探讨数据价值实现各个环节的要点与难点。例如，黄如花、赖彤（2018）从数据生命周期视角切入，系统梳理了公共数据创建采集、组织处理、存储发布、发现获取，以及增值评价环节的主要障碍。第三，以主体为切口，聚焦行动主体为创造数据价值而搭建的合作生产网络。例如，部分学者发现公共数据开放在驱动合作生产过程中，积极的利益相关者、创新领导者、适当的沟通、数据开放平台、外部资助、敏捷开发最为重要（McBride et al.，2019）。总的来看，三类视角各有优缺点。第一类视角关注特定价值的创造路径，构建的模型比较清晰、易于验证，但难以解释价值与价值之间的交叉组合效应。第二类视角将附着在数据生命周期链上的价值一一拆解开来，实践指导性强，但缺点在于对行动主体能动性的关注不足。数据价值并非恒定附着在生命周期链上，其价值实现效果很大程度上取决于行动主体的能动性。第三类视角探究了各行动主体为实现数据价值而开展的广泛互动，模型系统性和动态性较高，但研究大都没有统筹考量主体、情境与机制，构建的合作生产模型并非一个完整的网络结构。

值得注意的是，越来越多的学者更倾向于从生态系统的视角看待公共数据开放

的价值实现路径（Dawes et al.，2016）。该系统处于政治、经济、文化等环境中（张晓娟等，2022），由生产者、传递者、利用者、消费者等多主体组成（黄平平等，2025），涉及统筹协调、协同合作、质量控制等多种机制（吴金华等，2022）。相比前三类视角，该视角较好地还原了主体、情境与机制的融合互动过程，更适合作为公共数据开放价值实现路径的研究框架。然而，该理论框架仍存在一定局限，其涵盖主体较为全面，但主体间的互动过程较为复杂，涉及的关键变量过多。

三、理论框架与研究设计

公共价值理论强调通过网络治理结构下的合作生产创造公共价值，但学者对其实施路径未达成共识，认为其难以真正指导实践。而公共数据开放生态系统框架还原了各主体及环境的互动机制，但在回应价值问题时，这一框架缺乏提纲挈领的价值内核。尽管两种理论都存在一定的解释力不足问题，但二者的优势可以融合互补。因此，本文试图将二者结合。本文分析框架的关键变量提炼自公共价值理论，而行动主体则借鉴生态系统理论，二者相互补充以充分调和理论和实践之间的张力。

（一）理论框架

1. 关键变量

引入公共价值理论的目的是确定关键变量，即价值期望、价值调和与价值共创。政治、行政二分使公共管理者长期被排除在战略目标制定过程外，而新公共管理对工具和效率的“痴迷”又使价值理性被进一步冷落，“技术家埋头精耕细作”的公共管理产出往往偏离民众的期望。在这种背景下，马克·摩尔提出“战略三角模型”，其初始逻辑是：为了使公共管理产出更具价值理性，公共管理者要参与价值目标制定，然后要为其目标争取政治支持，营造良好的“授权环境”，最后再运作公共资源实现既定价值目标（Benington & Moore，2011）。

然而，由于政治与行政体制不同，该模型并不完全适用于我国。在中国，党的领导贯穿于国家治理实践，党政之间从行动到组织层面都存在不同程度的嵌入（张权等，2024）。决策时“拍板”的往往既是党的领导集体，也是政府的领导集体，决策结果不能简单区分为党的意志或政府的意志。此外，在确定价值目标前，除考虑公众价值期望，政府内部仍要达成纵向上下级（张翔、洪一晨，2025）与横向部门间的共识。这一过程需要大量协商调和，调和内容就是公众与政府、政府上下级及部门间的价值期望分歧。在调和结束前，任何一个主体的价值期望都不能被视作价值目标，因为经过政治调和的有序的价值期望合集才能被称作“公

共价值”。而在具备共识目标后，公共价值的实现路径是多主体合作生产，即价值共创（王学军、李航宇，2023）。因此，如果将该模型应用到我国，其逻辑顺序理应是：从公众和政府的价值期望出发，政府先通过调和过程争取支持和合法性，然后才能敲定价值目标，接着开展价值共创。基于这一逻辑，本文提出分析框架中的三个关键变量，即价值期望、价值调和与价值共创。

与战略三角模型相比，本文关键变量存在一定不同。在我国情境下，价值目标是完成状态，是可以直接指导价值共创实践的有序价值期望合集。达成这一完成状态前，政府必须对公众和政府的价值期望进行调和，这种调和就是政府争取支持与合法性等“授权环境”的过程。也就是说，价值目标本身就包含价值期望与价值调和（授权环境）两个变量，是二者相互作用的结果。因此，本文对战略三角模型的本土化改造可以总结为：先整合“授权环境”与“价值目标”，再将“价值目标”分解为“价值期望”与“价值调和”，最后与“价值共创”组成新的分析模型，如图1（左）所示。但该理论框架在开展实证研究时略显复杂，为了提高可操作性，本文将其复杂的多向共时性互动分解为时间序列的链式互动。尽管核心变量存在相互影响，但逻辑上这种影响是先后发生的，其过程如图1（右）所示。

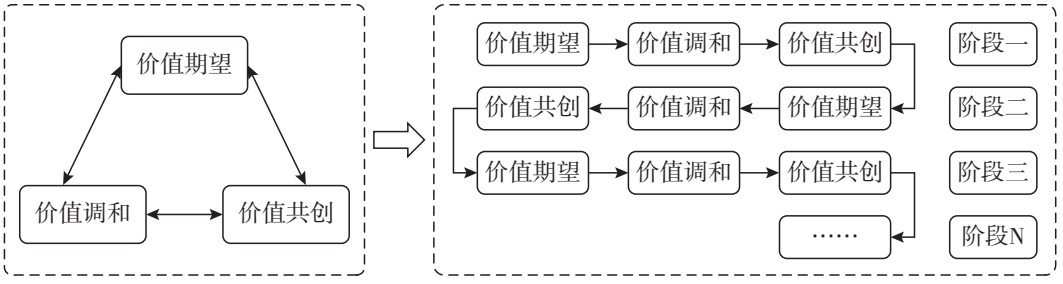


图1　结合我国情境和实证需要改造后的战略三角模型

资料来源：作者自制。

2. 行动主体

引入生态系统理论的主要目的是确定行动主体，即数据供给者、治理者与利用者。生态系统理论认为，公共数据开放的价值实现有赖于供给者、利用者和受益者的合作生产（Reggi & Dawes，2022）。但这种主体划分与我国实践并不完全契合，没有区分政府不同部门的角色差异，导致政府内部大量的协调博弈过程被忽视。此外，该理论强调受益者的作用，但在我国当前的实践中，受益者群体的影响相对有限。

结合调研情况，本文认为，公共数据开放服务的价值实现中发挥关键作用的是数据治理者、供给者和利用者。其中，治理者负责促进供需对接，维持整个流程常态运转，这一角色通常由各地大数据局等数据主管部门担任；供给者负责提供数据资源，通常为掌握大量数据的公安、人社和行政审批等职能部门；而利用

者是指在商业、科研及慈善等领域对数据进行二次利用的各类主体，其中企业和学者两类群体最为活跃。三者的合作主要是通过数据“供给联盟”和“利用联盟”的对接来实现，经过价值调和，治理者和供给者组成供给联盟，其中供给者负责初步治理和提供持有数据，治理者负责数据汇聚、集中治理、平台运维和对外开放；治理者和利用者组成利用联盟，其中治理者负责对接与协调数据利用需求、供给数据、业务监管和生态打造，利用者则负责具体的数据产品和服务开发业务。在数据供给和利用的过程中，多数情况下治理者既不是原始的数据供给主体，也不参与具体的产品服务开发，但其却是供给和利用过程不可或缺的主体，负责进行协调。因此，本文采用“联盟”来形容这种非正式的组织结构。

3．分析框架

综上，本文构建了公共数据开放服务价值实现路径的分析框架（见图 2），包含供给者、治理者和利用者三个行动主体及价值期望、价值调和与价值共创三个关键变量。

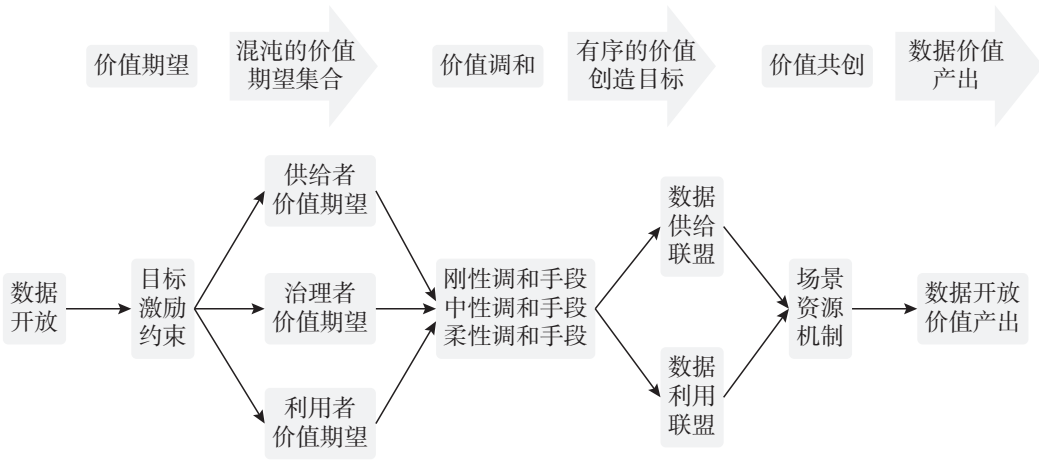


图 2　公共数据开放服务价值实现路径的分析框架

资料来源：作者自制。

价值期望是指行动主体期望从公共数据开放中获取的价值。对于行动主体而言，目标往往决定了主体的行动方向，激励决定了行动动力，约束则塑造了行动空间（陈家建等，2013），因此，其对于特定事项的期望也往往受上述三个维度的影响。在本文语境下，目标主要是指公共数据开放与行动主体既定业务范畴和行动指南的契合程度。对于公共部门而言，目标契合程度主要通过公共数据开放是否明确写进部门职能方案、是否受到上级部门和领导重视两方面来衡量；对于企业等利用者而言，目标契合程度主要由日常业务开展是否及多大程度上使用公共部门开放的数据来衡量。激励主要是指公共数据开放可为行动主体带来多大程度的物质或精神激励。对于公共部门而言，激励可以表现为绩效提升、上级表彰

和创新示范等形式；对于企业等利用者而言，激励表现为公共数据开放对于具体业务的赋能，赋能结果可以是效率提升、要素补充或是直接的经济价值产出。约束主要是指行动主体在进行数据开放或利用开放数据过程中面临的内、外部障碍。对于公共部门而言，约束可能来源于组织结构、法规、治理工具等；而对于利用者而言，约束更多地表现在外部供给数据质量不高、内部利用场景和技术不成熟等方面。三者解释了行动主体价值期望存在分歧的原因，为分歧的调和提供了依据。

价值调和是指不同主体通过多种方式对价值期望分歧进行调和的过程。价值期望已为价值调和指明方向，需要利用多种手段促使主体间实现目标匹配、激励兼容和摆脱约束。已有研究的调和手段主要可分为三类：一是刚性调和，包括制度建构与领导介入（靳永翥、赵远跃，2020）；二是柔性调和，包括利益共享（孙斐，2015）和社会网络润滑（庞明礼、陈念平，2021）；三是中性调和，包括技术嵌入（许晓东等，2020）和平台补充（于水、杨杨，2020）。

价值共创是指不同行动主体合作创造数据价值的具体实践过程，主要通过数据供给联盟和利用联盟的供需对接开展。然而，两类联盟的对接并不总是成功，首先要明确应用场景，即公共数据开放具体要解决哪个领域的什么问题；其次要筹备相应的资源，即组织解决这一问题所需的各类资源；最后要搭建合作机制，即明确具体的分工、协调及价值分配等机制。

（二）研究设计

本文选择通过对典型个案进行追踪调查来开展研究，选取A市作为研究对象，主要因为其在公共数据开放领域具有两个维度的集中性：其一，阶段特征的集中性。A市公共数据开放很早就开始推行，排名很高，已经历起步、探索及转型等阶段，能完整展现历时性发展变化，不同阶段基本能反映当时不同地区实践的共时性差异。其二，主体特征的集中性。地级市是公共数据开放服务的主要推动者，作为地级市的A市能较好地反映城市规模、财政水平及技术基础等方面的共性特征。

研究主要从以下两个途径获取材料：一是参与式观察。笔者曾在A市大数据局进行为期两个月的实习，其间与当地数据治理者、供给者、利用者开展线上或线下深度访谈，并补充访谈了第三方评估主体。受访者来自政府、企业和高校等14个单位，共计21人。此外，获取A市公共数据开放相关政策文件、工作总结、会议纪要、制度规范等资料60余份。二是公开资料收集。本文收集了19份中央政策文本、30份地方政策文本，并从各地数据开放平台“互动留言”和“成果展示”板块收集了2070个利用成果和2145条互动留言数据。这些公开资料为分析A市的实践提供了参照，也为本文验证理论框架、提炼实现路径、讨论未来研究方向提供了经验补充。

四、A 市公共数据开放服务的价值实现历程

A 市地处我国东部，目前已累计开放 10 余个区市、40 多个部门的 8000 余个数据目录，5000 多万条数据，以及 5600 多个数据接口。10 余年间，A 市公共数据开放经历了三个阶段。

（一）起步阶段（2013—2017 年）：政策采纳初期的象征性价值追求

2013 年，在上海市示范效应的影响下，A 市开始筹备公共数据开放，此后相关工作起步。该阶段各行为主体对于公共数据开放缺乏共识，在个别“政策企业家”的努力下，相关工作虽得以艰难推进，但除了创新合法性等象征价值外，并未在经济或社会等领域创造出实质性价值。直至 2017 年，省级主管部门开始统筹省内公共数据开放工作，相关工作才从筹备起步转向深度探索。

1. 价值期望：目标不明压低期望，约束未现掩盖分歧

在这一阶段，制度和资源等方面的约束因素尚未展现，价值期望主要取决于公共数据开放与主体目标、激励的匹配程度。总体来看，三个主体的价值期望很低，低期望也掩盖了三者的分歧。在弱目标、强激励的背景下，治理者的价值期望主要表现为政策企业家对创新合法性的追求。对于当时的主管部门电子政务办公室而言，公共数据开放并非必要的职能，其得以落地的主要原因是“S 处长思想比较超前”（访谈记录 20210901F[①]）。S 处长坦言之所以甘愿承担风险推行公共数据开放，是因为谋创新、争典型所带来的激励：“虽然当时象征性价值更多，却能维持我们的创新领头羊形象。”（访谈记录 20210903S）但对于供给者而言，面对这项非目标、负激励的任务，职能部门始终处于“局外人”的状态。各级政府都未对公共数据开放做出明确的权责划分，职能部门参与服务供给无法获得实质性激励，反而会面临工作量激增、数据安全风险等难题。同时，利用者也在观望，质疑公共数据开放的经济与学术价值。A 市数据利用群体的结构变化不大，主要是本地企业和各地学者，尽管目标契合，但现阶段二者主要持观望和质疑的态度。一方面，利用者质疑公共数据开放的动机和决心：“费半天劲给我们企业整理数据，拿不准是不是真的。”（访谈记录 20210918H）另一方面，前期“雷声大雨点小”的象征性推进挫伤了利用者的积极性，当地高校有学者表示：“刚开始寄予很大希望，但头几年开放的数据质量比较一般。”（访谈记录 20210920Y）

① 访谈记录采用“访谈时间+人员编号”的规则编码。例如，“20210901F”表示 2021 年 9 月 1 日对人员 F 的访谈。

2. 价值调和：调和内部分歧为主，多措并举启动实践

在缺乏制度规范的开放初期，供给者既没有外在压力，也缺乏内生动力，要推动实践落地，治理者必须争取上级领导协调。从突出收益和淡化风险着手，S处长充分扮演政策企业家角色，争取到市领导的政治支持。经过市领导在常务工作会议上的多次协调，其他部门提供了第一批可开放的数据资源，公共数据开放成功推行。但在当时，利用者很少实质性探索利用场景、提交具体数据需求。为了使数据能被用起来以获取创新激励，治理者建成公共数据开放网，并通过该平台征集和回应利用者的数据需求。在治理者的宣传鼓励下，部分利用者开始与治理者展开互动，尽管双方的合作动机仍不足，但供需对接渠道已初步建成，“路子先趟出来就行（访谈记录20210825W）”。该阶段整个调和过程以治理者为主导，重点是使其他两类主体的价值期望与自身相匹配，调和机制主要为非常态的领导协调和碎片化的平台对接。最终，三方结成了一个重象征、轻运行的松散联盟。

3. 价值共创：供需对接基础欠缺，重点创造象征价值

价值共创阶段本来应该主要由利用者负责挖掘利用场景，但由于数据质量难以满足需求，利用者并未采取实际行动，企业几乎没有提出实质性利用方案，而学者的碎片化和个性化需求也未受到重视。利用场景不明确，相应的资源筹备也无从谈起。一方面，缺乏原生动机的供给者只是象征性地提供少量且低质数据；另一方面，利用者也未针对公共数据特性而开发脱敏利用等技术。但值得注意的是，价值共创机制已具备雏形，该机制以治理者为枢纽，通过数据共享平台与供给者合作完成数据内部汇聚，通过数据开放平台与利用者合作完成数据开放利用。但双方之间以治理者单向沟通为主，且缺乏激励机制，难以调动其他两类主体的积极性。可以看到，由于价值期望的聚合度不高，三者并未在场景、资源和机制方面做足准备。这种情况下，为维持象征合法性、获取组织声誉，主管部门在开放平台列出了一些数据应用，但从功能、性质和形式等方面来看，这些应用并非真正意义上的公共数据开放利用成果。因此，这一阶段的实质性价值产出有限。

（二）探索阶段（2017—2020年）：经济与社会价值实现的场景初探

2017年，省级主管部门开始统筹域内公共数据开放工作，A市的公共数据开放业务有了垂直领导。2018年，机构改革启动，原主管部门电子政务办公室被整合进新成立的大数据局。上级政府更加重视公共数据开放工作，数据主管部门的组建又进一步增强了A市的相关业务能力。自此，A市公共数据开放进入了新阶段，开始实质性探索经济与社会价值。

1. 价值期望：激励效应提升整体期望，刚性约束催生目标分歧

这一阶段的实践推进和成熟使用场景使公共数据开放的激励效应开始显现，各

主体价值期望显著提高，但体制和资源等方面的约束效应也开始产生，消弭价值期望，加剧价值分歧。治理者方面，机构改革后公共数据开放被写进其“三定方案”，方案要求释放数据的经济和社会价值，但治理者却面临维持第三方评估排名的负向激励，若排名下滑，省里会通报。在约束方面，由于政务系统条块分割，“刚成立的部门是平级，协调起来不如之前在办公室下面方便（访谈记录 20210903S）”。因此，治理者虽然开始关注数据开放带来的经济、社会价值，但维持创新合法性仍是核心需求。对于供给者来说，上级政府的模糊性授权并未明确其职责，同时相较数据开放，部门更偏向风险可控、企业付费的政企数据对接。在权力和利益激励下，供给者倾向于实施有偿的数据开放，但存在立法缺失、垂直数据难返还等约束。对于利用者而言，随着数据数量和质量的显著提升，上海等地普惠金融利用场景的激励效应开始显现，不少企业一改观望和质疑的态度。某银行信贷经理直言：“大家也想尽快参与。”（访谈记录 20210902C）但高期望面临高约束，数据数量、质量及供需对接机制都难以满足高期望所带来的高要求：“自家人谈不成事，外来户进不了门。”（访谈记录 20210902C）表 2 总结了探索阶段各行动主体的价值期望。

表 2　探索阶段各行动主体的价值期望

行动主体	价值期望的塑造因素	价值期望	
		类型	程度
供给者	非目标：公共数据开放仍不是正式职能目标 弱激励：权力和利益激励下选择定向有偿开放 强约束：政策法规和组织结构双重约束	开始关注经济价值	比较低
治理者	中目标：职能目标要求实现经济与社会价值 错激励：激励错位导致其重象征轻实质 强约束：组织体系条块分割约束其统筹协调	关注经济、社会价值，但创新合法性仍是核心	一般
利用者	中目标：政府释放积极信号使其目标更明确 中激励：经济领域普惠金融场景展现激励效应 强约束：高期望面临高约束，进不了门谈不成事	经济价值为主 文化价值次之	比较高

资料来源：作者自制。

2．价值调和：外部需求倒逼内部调和，依托强势部门打破僵局

在这一阶段，利用者参与动机来源于开发高质量数据所创造的各种价值，治理者看重的是与评估排名挂钩的政绩激励，但由于价值共创在当时的评估中权重不高，因此二者的价值期望存在较大分歧。为达成共识，双方先后开展了两个周期调和。第一个周期的调和表现为，由治理者发起创新利用大赛，主要目的是匹配评估指标，同时提高公共数据开放影响力；第二个调和周期表现为利用者主动提交数据需求。最终，双方在优先解决数据获取难这一共同问题上达成共识，决定合作“啃下供给者这块硬骨头”。但由于目标不匹配、激励不兼容、约束难摆

脱，供给者始终缺乏参与数据开放的动机。为改变这一局面，治理者进一步开展两个阶段调和：一是撬动强势部门。在普惠金融领域，治理者发动商业银行游说人民银行、地方金融管理局及发展和改革委员会等主管部门，这些部门既有推动普惠金融发展的职责，也在政府中有较高话语权。二是依托强势部门展开协调，治理者同这些强势部门一起带着政策与供给者进行协调，最终供给者同意在安全前提下定向开放部分数据。

3．价值共创：普惠金融领域重点推进，其他领域进展较为缓慢

通过价值调和，公共数据开放在普惠金融领域实现突破，为该领域价值共创奠定了基础。其他地区在普惠金融领域成熟的利用场景为A市提供了借鉴，而价值调和顺利开展使最关键的信用数据开放成为现实。同时，三者在数据内部归集和开放利用上搭建了有效合作机制，场景、资源和机制的耦合开启价值共创，该领域的经济价值被创造出来，公平等社会价值也被连带释放。然而，相比普惠金融领域，其他领域的价值共创过程更加坎坷。尽管利用场景相对成熟，但由于利用主体和主题较为分散，直接创造的价值不大，治理者对相应的数据需求不够重视，数据资源基础薄弱。在这些领域，学者等分散利用者也很少有机会和政府开展直接对话与合作。

（三）转型阶段（2020年至今）：经济价值主导的要素市场化转型

2020年4月，《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》正式发布，强调“加快培育数据要素市场”（中共中央、国务院，2020）。2022年，《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》正式发布。党和国家的一系列重要部署明确了数据的生产要素地位，公共数据的生产要素属性和经济价值实现受到重视。在中央强信号的驱动下，A市公共数据开放进入转型阶段，价值实现由多价值探索转向以经济价值为主导。

1．价值期望：经济价值占据主导，社会价值受到重视

中央对数据要素属性的重视，使治理者开始将经济价值作为首要目标，而“创新锦标赛”的正向激励和各类考核评估的负向激励，导致治理者需在经济和象征价值间作出权衡。数据要素需流动配置，但推动这一工作的治理者始终缺乏刚性制度来调和政府内部的价值分歧，还面临技术、人员及财政等方面的挑战。培育数据要素市场是一项系统工程，各个部门都需承担一定职责，供给者不得不开始接受数据开放这一常态职能目标。除压力驱使外，社会治理力量带来的正向激励也是供给者态度转变的重要原因，供给者通过开放数据将部分数据治理权让渡给社会，社会数据治理成果成为交通治理等领域的有力补充。利用者方面，数字化转型压力使公共数据开放与企业的业务目标越来越契合，中央的重视和成熟的

使用场景双重激励也使其对公共数据开放的经济和社会价值抱有乐观预期。然而，在强目标和强激励下，利用者的强需求仍面临政府难以提供个性化和精细化数据服务的强约束，不少利用者希望政府将数据授权给市场主体运营。

2．价值调和：内部调和服务外部，制度和平台搭建机制

该阶段，强目标驱使治理者在整个调和过程中扮演枢纽角色。为服务外部需求，治理者率先发起与供给者的内部调和，二者的核心分歧是供给者不愿也不能提供数据。以往的价值调和让治理者认识到，非正式渠道及平台技术在解决目标不一致问题上缺乏力度，因此治理者制定了《公共数据开放管理办法》《公共数据分类分级指南》等刚性制度规范。此外，为摆脱数据安全等约束，治理者还在数据开放平台内嵌数据服务平台，广泛应用隐私计算等技术。同时，为调动外部利用者的积极性，治理者一方面通过“制度规范+技术平台”提升高价值、高敏感数据的开放能力，另一方面开始探索借助市场力量来满足利用者的个性化数据需求。

3．价值共创：经济价值多点开花，其他价值推进有限

这一阶段经济价值领域多点开花，信贷风控、税抵贷、企业白名单、行业大数据，以及医保创新等项目纷纷上马。上述项目所需数据虽较为敏感，但数据服务平台利用隐私计算技术有效规避了相关风险，使工商、税务、社保、能源以及司法等领域的大量高价值数据得以开放。在合作机制上，作为枢纽的治理者通过建设和维护数据服务平台，为供给者和利用者提供了供需对接渠道，使公共数据的经济价值得到二次开发。例如，已有企业利用公共数据为A市工业互联网平台上的22000余家企业提供用户画像和交易风险研判服务。相较之下，交通出行和文旅休闲等其他领域的利用场景较为分散，所需数据多数可通过数据开放平台获取，无须开展复杂的协调对接，相应成果以各类应用和研究报告的形式呈现。这些成果创造了一定的社会价值，但对其他价值的挖掘尚不明显。

五、公共数据开放服务的价值实现路径

A市的探索历程可以被看作我国公共数据开放服务发展的一个缩影，其他地方或与A市并肩求索这项公共服务的转型路径，或跟随A市经历类似的发展阶段。A市的实践经验可以为解码我国公共数据开放的价值实现提供一个重要切口。本文发现，公共数据开放服务的价值实现遵循一条从价值期望到调和再到共创的路径，供给者、治理者和利用者三类行动主体开展了广泛而密切的博弈与合作。

（一）凝聚价值期望：目标、激励、约束的多维视角

作为一项公共服务，公共数据开放的价值实现有赖于多元主体的价值共创，

而凝聚价值期望是调和价值分歧、形成共创目标并付诸实践的关键前提。

第一，明确目标定位，统一主体行动方向。研究发现，公共数据开放与职能目标的契合度塑造了三类主体的价值认知，而这种塑造作用对于公共部门更加明显。公共部门通常倾向于对上负责而非对下负责，部门主义而非整体主义。因此，政府首先要制定明确的职能目标，尽可能兼顾不同层级和部门。顶层设计的完善能为地方实践指明方向，节省价值调和成本。省级政府可以发挥枢纽作用，因地制宜规范区域内部的价值共创实践，明确这项公共服务的供给主体、权责、范围、标准等。

第二，兼容激励路径，增强主体行动动机。研究发现，激励程度是决定三类主体参与动机的主要因素，但三者激励并非总是兼容，甚至多数时候不兼容。从三者的激励路径来看，政府内部激励是主要矛盾，利用者激励是次要矛盾。只要治理者和供给者获得足够激励，其开放数据的积极性就会提高；获得更多、更高价值的数据后，利用者的激励问题也迎刃而解。因此，要使三者激励兼容，首要任务是将激励与治理者、供给者的职能目标挂钩，并借助考核机制严格落实。例如，福州、贵阳、天津等地出台了公共数据资源共享开放的相关考核办法，详细规定了公共数据开放的考核主体、内容、周期及奖惩措施，这一做法值得其他地方借鉴学习。

第三，摆脱约束条件，拓展主体行动空间。在价值实现过程中，三类主体都面临一定约束，这些约束既会限制主体的行动空间，也会降低其进行数据开放的积极性。要破解这些矛盾，一是需要理顺权责关系，对数据开展集中标准化治理。主管部门应制定公共数据利用的安全管理办法，对全过程各主体应承担的安全责任进行明确规定。应梳理出一套标准的数据脱敏、脱密规范，并对各部门工作人员进行培训。对于数据集中基础较好的地区，主管部门可以直接开展数据安全的集中治理。二是需要自上而下打通横向部门间的数据系统，实现公共数据由“逻辑集中”向“物理集中”过渡。尽管名义上是数据集中治理机构，但大数据局实际上并不完全具备集中治理权，横向部门间数据壁垒林立。只有自上而下打破壁垒，地方政府才能更顺畅地开展数据归集、治理与开放等工作。

（二）调和价值分歧：刚性、中性、柔性的综合手段

公共数据服务的价值指向往往是多元的，尽管可以通过明确目标、兼容激励和摆脱约束来凝聚价值期望，但由于底层核心诉求不同，三类主体的价值期望仍存在天然分歧。因此，行动主体还需综合开展刚性调和为主、中性调和为辅及柔性调和润滑的价值调和实践。

1. 刚性调和为主

从A市实践过程看，制度对于价值期望分歧的调和有着显著作用。纳入政策文本的制度，其约束力更强，因此需要完善顶层设计，制定更加切实可行的政策

法规。制度体系越完善，价值调和的效果越好，除了明确各部门职能目标、操作规范外，配套的考核制度同样不可或缺。当前公共数据开放在各项公共服务供给中的优先级并不高，很难长期吸引主政官员的注意力，数据主管部门需要以国家政策为契机，推动平台建设、政策制定、组织协调等需求进入地方主官视野。

2．中性调和为辅

为调和价值期望分歧，治理者还要善用平台和技术。当前要调和的核心问题是，治理者和利用者不能从供给者手中获取高价值的数据。针对供给者面临的制度和组织约束，治理者可以通过强化平台功能，引入隐私计算技术，实现数据“可用不可见”，减少安全隐患。A 市“公共数据服务平台”的建设经验已经证明这一调和手段是可行的。此外，治理者还应依托公共数据开放平台与利用者开展更为直接有效的互动。在应对分散的、常态的互动需求时，治理者应通过缩短响应周期、引入智能问答机器人、培育社区式互动生态等多种方式，切实提高互动有效性。

3．柔性调和润滑

对于治理者而言，现阶段其主要调和任务是调动供给者和利用者的参与积极性。针对供给者，治理者可以选择业务往来较多的部门作为突破口，进而形成示范效应；而针对利用者，治理者可以通过举办设有奖金的应用大赛广泛吸引关注，充分调动各类利用者的参与热情。对于利用者来说，业务往来经历为他们在常规渠道外提供了另一条诉求反映渠道。但该渠道只能作为补充，否则会架空正式渠道，增加后续协调成本，也会违背公共数据开放“公平非歧视”原则，增加腐败风险。

（三）开展价值共创：场景、资源、机制的对接耦合

要优化公共数据开放服务的供给质量，开展多元主体间的价值共创，场景、资源与机制的对接耦合是必要条件。

第一，挖掘利用场景，以场景驱动价值共创落地。利用者是挖掘利用场景的主要主体，在提交数据需求前，应制定成熟的利用方案，阐明其要在何种具体场景中利用哪些数据解决什么问题。同时，利用者也应积极将自身需求同政府目标相结合，推动政府从单纯的服务供给向价值共创转变。在当前各地的实践中，旨在创造经济和社会价值的利用场景更易得到政府的重视。此外，治理者和供给者也应发挥引导作用，通过开放特定领域数据来鼓励社会关注被市场忽视的问题，生态环境部与国家电网签署的《电力大数据助力打赢打好污染防治攻坚战战略合作协议》就是一次重要探索。

第二，夯实资源基础，重点推进高价值数据开放。公共数据中的高价值数据往往是利用者难以通过自主采集或其他途径获取的，这些数据要么采集难度高，要么涉及国家安全或个人隐私等敏感领域。例如，利用信用数据为企业画像是当

前公共数据的一个重要利用场景，这些数据多反映企业经营的“生态体征”，对外开放面临较高风险。然而，开放高价值数据才能真正实现公共数据服务价值。A市等地的实践证明，通过“可用不可见”形式开放数据能有效避免因安全、隐私、权属等问题带来的风险。

第三，完善合作机制，以平台支撑供需常态对接。一方面，要依托数据共享平台完善数据的内部汇聚和集中治理机制。从A市实践情况看，目录管理机制是摸底数据资源、明确数据挂接及更新等职责的重要抓手，而区块链技术则可以防止目录被随意篡改。此外，治理者还应在平台常态运行中嵌入数据治理功能，制定统一元数据标准、机读格式、更新周期及其他规范，并通过目录管理来贯彻实施。另一方面，要依托公共数据开放平台完善数据的对外开放和开发利用机制。在平台运行中，治理者应将分类分级管理机制落实到位，对于低敏感度数据应无条件开放，而对于高敏感度数据则可以通过申请授权等方式开放。除了供给数据外，治理者还应通过平台对利用者的开发利用行为进行引导，通过设立数据专区等形式鼓励特定利用场景中的数据价值共创。获取数据后，利用者应积极寻求在普惠金融及交通出行等与政府职能密切相关的利用场景中与治理者、供给者开展合作。

六、结论与讨论

公共数据开放是我国公共数据服务体系的核心组成部分，但其价值实现路径一直未能得到系统的厘清，在实践中面临数据供给不足、利用程度低等现实困境。本文以公共价值理论为基础，结合我国治理情境进行本土化调适，同时融合公共数据开放生态系统的主体划分视角，选取A市十余年的公共数据开放实践为典型案例，对其公共数据开放服务的价值实现全过程展开追踪分析。研究发现，公共数据开放服务的价值实现遵循价值期望、价值调和、价值共创的递进式逻辑链条，治理者、供给者与利用者三类核心主体的互动贯穿全程。价值期望是价值实现的行动起点，不同主体的价值期望由目标契合度、激励强度与约束条件共同塑造，三者的差异是主体间价值分歧产生的根源。价值调和是从分歧转为共识的核心环节，承担枢纽角色的数据主管部门通常会组合运用刚性、中性与柔性三类手段，推动多元主体在目标、激励与约束层面达成共识。认知层面的共识并不直接等同于价值落地，价值共创之窗仅在利用场景、资源基础与合作机制三者实现对接耦合时才会开启，唯有成功的价值共创实践，才能最终释放公共数据的经济、政治、文化、社会与生态等多元公共价值。研究系统揭示了公共数据开放服务的价值实现机理，既在理论层面完善了公共数据开放价值共创的过程分析框架，也在实践层面回应了如何破解“好用的数据不开放、开放的数据不好用”等现实难题，为推动我国公共数据开放服务的可持续发展提供了经验依据与逻辑参考。

根据研究发现，本文对进一步做好公共数据开放服务提出以下四点建议：第一，坚守基础定位，构建分层协同的公共数据服务体系。明确公共数据开放的基本公共服务属性，将其作为公共数据服务体系的基础予以制度与资源保障，避免以授权运营替代公共数据开放。第二，完善制度激励，凝聚多元主体的价值共识与行动合力。将公共数据开放纳入部门职能目标与绩效考核体系，建立与责任相匹配的正向激励机制。同时建立常态化的供需对话机制，及时识别并回应社会主体的合理价值期望。第三，强化技术赋能，摆脱高价值数据开放的安全约束。公共数据开放平台通过嵌入隐私计算、数据脱敏、安全审计等技术工具，推动高敏感、高价值数据的安全开放。第四，培育共创生态，实现多元价值。通过举办创新应用大赛、开设主题数据专区、设立专项扶持课题等方式，引导各类社会主体挖掘数据利用场景，形成场景牵引、资源匹配、机制保障的价值共创闭环。

本文主要有以下两点边际贡献：一是为公共数据开放服务的价值实现研究引入了新的视角。既有研究大多从宏观层面出发，通过定量方法探讨经济和技术发展水平、城市级别、区位等因素与公共数据开放之间的关系，对政府内部不同部门人员的关注不足。本文试图通过论证来明确，行动主体的价值期望是影响公共数据开放服务价值实现的关键。二是拓展了公共价值理论的本土化应用场景与分析框架。本文对公共价值创造战略三角模型进行本土化改造，将授权环境整合进价值目标，并进一步将其拆解为价值期望与价值调和两个前后衔接的阶段，与价值共创共同构成适配我国语境的链式分析模型。同时，试图跳出公共价值结果导向与共识导向的概念之争，以公众期望为统一判别标准，整合有形的价值产出与无形的规范价值，为公共数据开放的价值谱系提供更具包容性的认知基础。

本文仍存在一定的局限：其一，本文采用单案例深度追踪的质性研究，案例A市为东部经济较发达的地级市，其发展路径对中西部城市、不同行政层级地区的适用性有待进一步验证，研究结论的外部效度存在提升空间。其二，本文侧重对价值实现过程的机制分析，对价值实现的实际效果缺乏系统的量化评估，尚未构建可操作的公共数据开放价值实现程度的测量体系。

参考文献

陈家建、边慧敏、邓湘树（2013）. 科层结构与政策执行. 社会学研究，28(6)：1-20.
Chen, J. J., Bian, H. M., & Deng, X. S. (2013). Bureaucratic Structure and Policy Implementation. *Sociological Studies*, 28(6): 1-20. (in Chinese)

付熙雯、郑磊（2020）. 开放政府数据的价值：研究进展与展望. 图书情报工作，64(9)：122-132.
Fu, X. W., & Zheng, L. (2020). The Value of Open Government Data: Insights from Literature and a Research Agenda. *Library and Information Service*, 64(9): 122-132. (in Chinese)

复旦大学数字与移动治理实验室（2025）. 2025中国地方公共数据开放利用报告. 中国开放数林指数网.
Lab for Digital and Mobile Governance, Fudan University. (2025). 2025 *Report on the Opening and Utilization of Local Public Data in China*. China Open Data Index. (in Chinese)

黄平平、石乐怡、赖彤、刘海兵（2025）. 面向价值共创的政府数据开放服务生态系统研究. 图书馆杂志，44(1)：33-43.

Huang, P. P., Shi, L. Y., Lai, T., & Liu, H. B. (2025). Research on the Government Data Open Service Ecosystem for Value Co-Creation. *Library Journal*, 44(1): 33-43. (in Chinese)

黄如花、赖彤（2018）. 数据生命周期视角下我国政府数据开放的障碍研究. 情报理论与实践, 41(2): 7-13.
Huang, R. H., & Lai, T. (2018). Barriers of Open Government Data in China from the Perspective of Data Life Cycle. *Information Studies: Theory & Application*, 41(2): 7-13. (in Chinese)

季统凯、刘甜甜、伍小强（2017）. 政府数据开放：概念辨析、价值与现状分析. 北京工业大学学报, 43(3): 327-334.
Ji, T. K., Liu, T. T., & Wu, X. Q. (2017). Government Data Open: Concept Discrimination, Value and Status Analysis. *Journal of Beijing University of Technology*, 43(3): 327-334. (in Chinese)

靳永翥、赵远跃（2020）. 辐射型多元诉求与前瞻性权威介入：公共政策如何在公共价值冲突中实现"软着陆". 行政论坛, 27(6): 74-82.
Jin, Y. Z., & Zhao, Y. Y. (2020). Radial Pluralistic Appeal and Forward-looking Authority Intervention: How Public Policy Achieves a "Soft Landing" in Public Value Conflicts. *Administrative Tribune*, 27(6): 74-82. (in Chinese)

刘新萍、郑磊（2024）. 授权运营是否突破了公共数据开放的瓶颈？——动力平衡、能力释放与路径协同. 电子政务, (10): 2-13.
Liu, X. P., & Zheng, L. (2024). Does Authorized Operation Break Through the Bottleneck of Public Data Openness? Power Balance, Capability Release, and Path Synergy. *E-Government*, (10): 2-13. (in Chinese)

门理想、王丛虎、门钰璐（2021）. 公共价值视角下的政府数据开放——文献述评与研究展望. 情报杂志, 40(8): 104-110.
Men, L. X., Wang, C. H., & Men, Y. L. (2021). Open Government Data from the Perspective of Public Value: Literature Review and Research Prospects. *Journal of Intelligence*, 40(8): 104-110. (in Chinese)

庞明礼、陈念平（2021）. 科层运作何以需要开会：一个政策执行过程的分析视角. 中国行政管理, (8): 100-106.
Pang, M. L., & Chen, N. P. (2021). Why Does Bureaucracy Need Meetings: A Perspective of the Policy Implementation Process. *Chinese Public Administration*, (8): 100-106. (in Chinese)

司林波、刘畅、孟卫东（2017）. 政府数据开放的价值及面临的问题与路径选择. 图书馆学研究, (14): 79-84.
Si, L. B., Liu, C., & Meng, W. D. (2017). The Significance of Open Government Data, the Problems and Path Selection. *Research on Library Science*, (14): 79-84. (in Chinese)

孙斐（2015）. 中国地方政府绩效评价的价值冲突管理——基于四川省资中县政府的质性研究. 公共管理学报, 12(3): 139-150+160.
Sun, F. (2015). Value Conflict Management of Chinese Local Government Performance Evaluation: An Qualitative Research Based on Zizhong County of Sichuan Province. *Journal of Public Management*, 12(3): 139-150+160. (in Chinese)

王卫、王晶、张梦君（2019）. 开放政府数据价值实现理论框架及实证研究. 图书馆, (9): 40-45+74.
Wang, W., Wang, J., & Zhang, M. J. (2019). Theoretical Framework and Empirical Research on Value Realization of Open Government Data. *Library*, (9): 40-45+74. (in Chinese)

王学军、李航宇（2023）. 公众参与合作生产的动机图谱及其影响——价值共创视角下的混合研究. 公共行政评论, 16(2): 4-24+196.
Wang, X. J., & Li, H. Y. (2023). Citizens' Motivations for Co-production and the Influences on Behaviors: Mixed Research in the Perspective of Value. *Journal of Public Administration*, 16(2): 4-24+196. (in Chinese)

吴金华、石静、徐健（2022）. 面向数字人文的开放数据生态系统：构成要素与模型框架. 图书情报工作, 66(22): 44-54.
Wu, J. H., Shi, J., & Xu, J. (2022). Open Data Ecosystem for Digital Humanities: Constituent Elements and Model Frameworks. *Library and Information Service*, 66(22): 44-54. (in Chinese)

武琳、伍诗瑜（2016）. 开放数据服务价值研究——以 Smart Disclosure 为例. 情报杂志, 35(1): 171-175.
Wu, L., & Wu, S. Y. (2016). The Value of Open Data Services: A Case of Smart Disclosure. *Journal of Intelligence*, 35(1): 171-175. (in Chinese)

许晓东、彭娴、芮跃锋、邝岩、魏红霞、肖华、魏志轩（2020）. 基于大数据的公共价值决策模式研究. 管理学报, 17(1): 33-39.
Xu, X. D., Peng, X., Rui, Y. F., Kuang, Y., Wei, H. X., Xiao, H., & Wei, Z. X. (2020). Research on the Public Value Decision-Making Mode Based on Big Data. *Chinese Journal of Management*, 17(1): 33-39. (in Chinese)

于水、杨杨（2020）. 区块链赋能、治理流程优化与创造公共价值. 南开学报(哲学社会科学版), (5): 118-126.
Yu, S., & Yang, Y. (2020). Blockchain Enablement, Governance Process Optimization and Public Value Creation. *Journal of Nankai University*(*Philosophy, Literature and Social*), (5): 118-126. (in Chinese)

张权、燕继荣、阎晓阳（2024）. 党的领导在国家治理实践中的贯彻：模式与类型——以新时代网络信息内容治理为例. 政治学研究，(4)：105-120+189.

Zhang, Q., Yan, J. R., & Yan, X. Y. (2024). The Implementation of the Party's Leadership in the Practice of State Governance: Models and Types: Taking the Governance of Online Content in the New Era as an Example. *CASS Journal of Political Science*, (4): 105-120+189. (in Chinese)

张翔、洪一晨（2025）. 政策执行过程中的"共识机制"：地方政府间关系的组织学解释. 江海学刊，(1)：167-175.

Zhang, X., & Hong, Y. C. (2025). Consensus Mechanism in Policy Implementation: An Organizational Approach for Local Inter-governmental Relationship in China. *Jianghai Academic Journal*, (1): 167-175. (in Chinese)

张晓娟、莫富传、王意（2022）. 政府数据开放生态系统的理论、要素与模型探究. 情报理论与实践，45(12)：42-49.

Zhang, X. J., Mo, F. C., & Wang, Y. (2022). Research on the Theory, Elements and Model of Open Government Data Ecology System. *Information Studies: Theory & Application*, 45(12): 42-49. (in Chinese)

郑磊（2015）. 开放政府数据研究：概念辨析、关键因素及其互动关系. 中国行政管理，(11)：13-18.

Zheng, L. (2015). Study on Open Government Data: Definitions, Factors and Interactions. *Chinese Public Administration*, (11): 13-18. (in Chinese)

郑磊、吕文增（2017）. 公共数据开放的产出与效果研究——以上海开放数据创新应用大赛为例. 电子政务，(9)：2-10.

Zheng, L., & Lü, W. Z. (2017). Research on the Output and Impact of Public Data Openness: A Case Study of the Shanghai Open Data Innovation Application Competition. *E-Government*, (9): 2-10. (in Chinese)

中共中央、国务院（2020）. 中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见. https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5503537.htm.

The Communist Party of China (CPC) Central Committee and the State Council (2020). *Opinion of the CPC Central Committee and the State Council on Building a More Perfect System and Mechanism for Market-Based Allocation of Production Factors*. https://www.gov.cn/gongbao/content†content_5503537.htm. (in Chinese)

Benington, J., & Moore, M. H. (2011). *Public Value: Theory and Practice* (Vol.). New York: Palgrave Macmillan.

Callinan, C., Scott, M., Ojo, A., & Whelan, E. (2018). How to Create Public Value Through Open Data Driven Co-Creation: A Survey of the Literature. *Proceedings of the 11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, (4): 363-370.

Dawes, S. S., Vidiasova, L., & Parkhimovich, O. (2016). Planning and Designing Open Government Data Programs: An Ecosystem Approach. *Government Information Quarterly*, 33(1): 15-27.

Gurin, J. (August 31, 2015). *How Open Data Can Drive Sustainable Development*. World Economic Forum: https://www.weforum.org/agenda/2015/08/how-open-data-can-drive-sustainable-development/.

Harrison, T. M., Pardo, T. A., & Cook, M. (2012). Creating Open Government Ecosystems: A Research and Development Agenda. *Future Internet*, 4(4): 900-928.

Hitz-Gamper., Simon, B., Neumann, O., & Stürmer, M. (2019). Balancing Control, Usability and Visibility of Linked Open Government Data to Create Public Value. *The International Journal of Public Sector Management*, 32(5): 451-466.

Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management*, 29(4): 258-268.

McBride, K., Aavik, G., Toots, M., Kalvet, T., & Krimmer, R. (2019). How Does Open Government Data Driven Co-creation Occur? Six Factors and a 'Perfect Storm'; Insights from Chicago's Food Inspection Forecasting Model. *Government Information Quarterly*, 36(1): 88-97.

Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (Vol.). Cambridge, MA: Harvard University Press.

Reggi, L., & Dawes, S. S. (2022). Creating Open Government Data Ecosystems: Network Relations among Governments, User Communities, NGOs and the Media. *Government Information Quarterly*, 39(2): 101675.

责任编辑：郑跃平

公共数据授权运营的多元价值生成：一个公共服务逻辑分析框架

魏　必　孟庆国　范梓腾*

【摘要】作为数据要素市场化配置的重要方式之一，公共数据授权运营致力于激活公共数据的潜在价值。然而，公共数据的多元价值释放往往面临现实困境，其价值生成过程尚待深入挖掘。论文提出从公共服务逻辑的视角考察授权运营，并将其视为一种新型的公共数据服务。基于对典型城市的田野调查，论文系统揭示了公共数据授权运营过程中多元价值的生成机理。论文发现，公共数据的异质性、敏感性和时效性等内在特征，促使政企合作成为授权运营的必要途径。高质量的公共数据授权运营，是一个包含政府（持有和管理公共数据）和企业（运营数据资源和经营数据产品）参与共同设计、共同生产和使用融合等环节，进而生成数据治理与素养提升价值、直接与间接交换增值价值以及经济与社会应用赋能价值的服务过程。论文基于公共服务逻辑视角所构建的“数据特征—服务过程—价值生成”分析框架，有助于实务工作者跳出对公共数据货币价值的窄化理解，立足服务牵引完善授权运营制度设计，避免数据供给和需求愿景错位，可持续地释放公共数据多元价值。

【关键词】公共服务逻辑　公共数据　授权运营　公共服务　价值生成
【中图分类号】D63　　【文献标识码】A
【文章编号】1674-2486（2026）05-0056-21

一、问题提出

公共数据是数据要素的重要组成部分。如何通过开发利用来挖掘公共数据的

* 魏必，中国工业互联网研究院政策研究所助理研究员，博士。孟庆国，清华大学公共管理学院教授、博士研究生导师，清华大学计算社会科学与国家治理实验室执行主任。通讯作者：范梓腾，复旦大学全球公共政策研究院副教授、博士研究生导师，fanzt@fudan.edu.cn。感谢编辑部、匿名审稿人提出的宝贵意见和建议，感谢调研单位的支持和帮助。

基金项目：国家自然科学基金重点项目“数字政府驱动的治理范式变革研究”（72434003），国家自然科学基金面上项目“政府公共数据治理的政策话语研究：框架识别、形成机制与政策效应”（72574047），北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重大项目“人工智能与人类社会形态变革”（25LLSMA149）。

潜在价值，对于数字中国建设具有战略性意义。2022 年 12 月，《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》提出“推进实施公共数据确权授权机制”（中共中央、国务院，2022）。公共数据的开发利用包括共享、开放和授权运营三种类型（孟庆国等，2024）。共享主要指涉公共机构内部及相互间的数据资源交换分享（句华、吕慧敏，2024）。开放强调公共部门主动面向公众免费地、无须授权地、无差别地开放可机读的原始数据（郑磊，2015）。根据国家发展改革委、国家数据局《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》的定义：“授权运营，是指将县级以上地方各级人民政府、国家行业主管部门持有的公共数据资源，按照法律法规和相关要求，授权符合条件的运营机构进行治理、开发，并面向市场公平提供数据产品和技术服务的活动。”（国家发展改革委、国家数据局，2025）因此，公共数据开放和授权运营均涉及公共机构向外部主体供给公共数据，一定程度上具有公共服务的底色。

授权运营对于调动多元数据权益主体的意愿和能力以挖掘数据潜在价值具有重要作用。北京市、浙江省、福建省、山东省和四川省等地都做出了卓有成效的探索。然而，公共数据授权运营在实践中仍面临供需错配、协同梗阻和价值冲突等现实困境，抑制数据价值的充分释放（郑磊、侯铖铖，2024；刘新萍、郑磊，2024）。尽管既有研究从概念属性、功能属性和法律属性等方面对公共数据授权运营的现实意义和运行表现展开了有益探索，但鲜有研究剖析公共数据授权运营的公共服务属性及其价值生成过程。

本文引入公共服务逻辑的理论视角，旨在探究如下问题：公共数据的特征与授权运营的核心服务环节有怎样的关联？服务环节生成了何种价值？通过分析和阐释公共数据的特性及授权运营中的政企合作过程，本文不仅可为理解实践中公共数据的供需匹配和价值生成提供理论支撑，还有助于拓展公共服务逻辑理论在数字时代的情境化应用场景。

二、文献回顾与理论基础

（一）公共数据授权运营的属性

当前学界已就公共数据授权运营的概念属性、功能属性和法律属性等方面，从不同视角进行了学理探讨和归纳总结，并取得了可观的成果。

第一，概念属性。学界普遍认为，公共数据授权运营在概念内涵上与政府数据开放具有明显差别（王伟玲，2022）。与政府数据相比，公共数据的范畴更大，是各级政务部门、事业单位以及承担公共服务职能的企业，在依法履职过程中产

生的数据（高丰，2023）[①]。公共数据开放利用强调对外开放原始数据，赋予社会使用原始数据的权利（孟庆国等，2024；聂耀昱等，2024）。而公共数据授权运营则是一种新型的数据开发利用方式。通过鼓励政府与专业机构合作，以对公共数据进行专项运营（张会平等，2021；刘阳阳，2022），该模式被认为是数据要素市场化改革的一项制度创新。

第二，功能属性。各地政府对公共数据授权运营的功能定位不同，运营模式多样（龚芳颖等，2023；严宇等，2024）。例如，北京市建立了“金融公共数据专区”，通过专区模式推动金融公共数据实现社会化利用（孟庆国、魏必，2024）。针对财政管理在数据要素资源配置中的重要功能，学者探讨了授权运营对于“数据财政”体系构建的意义（谢波峰、朱扬勇，2023）。技术适配方面，联邦学习和隐私计算等手段有助于提升公共数据在跨组织流通中的安全性与合规性（胡业飞等，2022；张会平等，2022）。

第三，法律属性。学界从公物特别使用、特许经营和行政许可等角度阐释公共数据授权运营的法律属性（常江、张震，2022；冯洋，2023）。学者认为，依法行政与促进公共利益是公共数据确权授权机制构建的重要原则（张新宝、曹权之，2023），行政机关应当以促进公共利益为根本目标，严格依照法律法规进行公共数据授权（宋烁，2023）。不过，授权运营作为一项新生事物，其法律属性尚未完全达成共识。

整体上，这些面向概念、功能和法律属性的讨论侧重概念辨析和宏观模式提炼，围绕公共数据授权运营“服务属性”的研究仍然相对较少。鲜有研究从“公共服务属性”的视角来考察公共数据授权运营的价值生成环节与机理。鉴于此，本文以公共服务逻辑为理论指引，尝试从特征事实的角度，归纳授权运营中的价值生成逻辑并展开机理分析。

（二）公共服务逻辑的理论观点

公共服务逻辑（Public Service Logic）强调打破公共服务的“政府单向供给”，尤其关注多元主体在公共服务中的互动和体验（Osborne et al.，2013；Osborne，2021），并日益成为实践者和研究者理解和设计公共服务的基本框架（王欢明、刘馨，2023）。公共服务逻辑强调，政府通过提供满足需求的“服务”而非“产品”来创造价值。为此，符合社会公众期望的公共服务并非由政府到“用户”通过单向度传递实现，而应是一种包含服务供给主体和使用主体协同共创价值的互

① 虽然从概念上看，一部分国有企事业单位的数据也属于公共数据，但鉴于政府各部门因履职和提供公共服务所持有的数据是公共数据的核心组成部分，本文侧重于讨论政府持有的公共数据。

动过程（朱春奎、王彦冰，2023）。

公共服务逻辑认为，共同设计（co-design）、共同生产（co-production）和消费利用（use/consumption）是公共服务的重要环节。公共服务亦非简单的线性流程，共同设计、共同生产和使用消费等各环节之间的价值创造过程是互联迭代的（Osborne，2021）。基于这些观点，公共服务逻辑提出了公共服务蕴含生产中的价值（value-in-production）、交换中的价值（value-in-exchange）、使用中的价值（value-in-use），以及情境中的价值（value-in-context）等不同价值类型（Osborne，2021）。

（三）公共数据授权运营的公共服务属性：逻辑因由与内在关联

公共服务的供给方式已不再局限于政府独自提供，而逐渐向合作治理与合作生产演进（敬乂嘉，2015；朱春奎、易雯，2017）。与实物产品不同，数据通常不会因使用而损耗殆尽，可以被无限次复用（Liu，2021）。然而，公共数据与其他类型的数据存在一定差异，呈现出敏感性、异质性和时效性等特点①。公共数据的敏感性、异质性与时效性，对其开发利用方式提出了更高要求：不仅需要有效响应社会的差异化需求，还须在安全可控的制度框架下进行。当公共数据利用面临参与主体有限、行政队伍中缺少数据专业人员、政府部门难凭一己之力完成数据治理与维护管理等瓶颈时（刘阳阳，2022），政府与其他组织开展数据合作便成为提升数据供给能力和利用效率的必然选择（Klievink et al.，2018；Ruijer，2021；Susha et al.，2018，2023）。因此，亟须一种既能发挥市场在识别数据需求与挖掘数据价值时的效率优势，又能保障政府对于公共数据安全可控底线要求的新机制，授权运营机制便应运而生。在数据要素市场化配置的背景下，将授权运营视为一种公共服务过程有如下三方面逻辑因由。

其一，授权运营的服务提供主体具有公共性。政府作为公共数据的主要持有者，负有使其被充分、公平和安全利用的责任，因而不能完全退出监管。然而，市场多样性和技术复杂性又使企业具备比较优势。由此，政府与运营机构所形成的务实性合作机制有利于集聚优势，避免公共服务走向政府包办或退出缺位两个极端（李蕊，2019）。

其二，授权运营的服务供给结构具有公共性。公共数据授权运营在实践中逐渐形成了“合作供给”的提供模式，这种模式以公共数据的“两级市场”为主要依托（商希雪，2024），实现了政府、运营机构、经营主体在公共数据价值生成的不同环节中进行权责分工与协同合作。

其三，授权运营的服务对象与价值导向具有公共性。公共数据授权运营的服

① 公共数据还有权威性等其他特点。鉴于异质性、敏感性、时效性与公共数据服务过程关联度较高，本文主要聚焦这几类特点进行讨论。

务对象是广大市场经营主体，即各类数据利用企业（也称“数商”）。其价值导向是促使公共数据从“单向提供”向“合作共赢”转变，服务数据要素市场中的各类主体并协助其挖掘数据价值，使众多企业主体能提出真实的服务需求和价值预期。因此，这也呼应了公共服务逻辑的核心要义（薛金刚，2025）。

（四）公共数据授权运营的服务供给路径

1. 服务供给主体：政企合作的复合体系

不同类型的公共服务所采取的供给方式不同（林丽、于君博，2022）。公共数据授权运营所希望实现的数据价值创造与数据产业发展，需要精准、脱敏、及时和可持续的数据供给，而政府缺乏相应的技术与市场化运营能力，因而政企合作十分必要。实际上，在数字政府建设时期，政企双方已在数字治理领域建立起广泛的合作关系（杨学敏等，2020；郑跃平等，2021）。当前，公共服务在一定程度上存在公司化和平台化的趋势，这已经成为数字时代公共服务变革的重要标志（宋锴业、徐雅倩，2025）。这既是政府顺应当下智能技术发展趋势的必然选择，也是公共服务市场化改革的应对之举（吕芳，2019）。

公共数据服务由政府与运营机构[①]联合提供，二者扮演着不同却相互关联的角色。政府承担基础性职能，主要作为公共数据的资源提供者、规则制定者与合规监管者。运营机构则承担公共数据初级加工与市场搜寻的功能。从地方政府的实践来看，诸多地方数据集团作为本地国有或国资控股的运营机构，负责搭建公共数据运营服务平台，通过标准化流程将原始公共数据转化为合规可用的数据资源，从而为数据运营做好准备。

2. 服务供给结构：两级市场的分工衔接

地方政府在开展公共数据授权运营实践的过程中，大多数会形成“两级市场”。其中，一级市场由政府主导设置，包括政府（如地方政府和行业主管部门）与运营机构，“公”的属性较为突出。政府承担的任务包括在政府内部归集和共享数据，形成公共数据资源池（张素华、吴雯琛，2026）。在一级市场中，政府的核心关切是数据安全风险管控与成本效益平衡，其决策逻辑是既要防范隐私泄露、权责纠纷等可能导致被追责、问责的风险，又要考虑财政投入与服务产出的最优配比。

二级市场包括公共数据运营机构和经营主体。运营机构衔接一、二级市场，促进公共数据供需对接、按需服务。政府在此仅履行基本的市场监管职责，不对经营主体进行额外干预。为保证公平普惠以及一、二级市场的有序分工，《公共数

① 《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》定义了公共数据运营机构，是指按照规范程序获得授权，对授权范围内的公共数据资源进行开发运营的法人组织。

据资源授权运营实施规范（试行）》规定：“运营机构应依法依规在授权范围内开展业务，不得直接或间接参与授权范围内已交付的公共数据产品和服务再开发。”“两级市场”基本情况如图1所示。

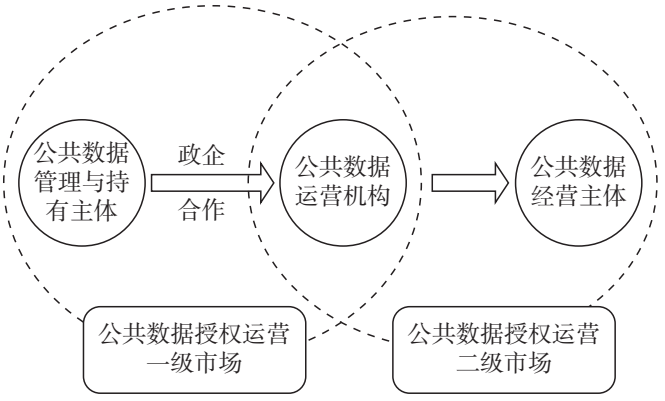


图1　地方政府公共数据授权运营“两级市场”

资料来源：作者自制。

3．服务目标对象：广大经营主体

各类数据利用企业扮演经营主体的角色。其基于运营机构所提供的加工、存储、脱敏等处理服务、基础性API（应用程序编程接口）和可信环境，发挥数据价值挖掘的技术优势和场景洞察力，以优化自身业务或开发创新应用。为此，这些企业需要具备针对不同行业应用（如金融、交通、医疗等）的专业知识，以满足市场的实际需要，从而实现商业价值。《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》鼓励其他经营主体对运营机构交付的公共数据产品和服务进行再开发，融合多源数据，提升数据产品质量和服务价值，繁荣数据产业发展生态。

三、研究设计

本文将授权运营作为一种重要的公共数据服务类型，并据此展开探索性分析。探索性案例研究旨在剖析尚未被充分了解的新兴现象（Creswell，2003），有助于生成理论假设，构建理论框架（Gerring，2007）。本文所调研的城市在近年数据要素市场化配置改革中有较为典型的实践，也基本体现了我国其他地区的类似做法。本文采取嵌入式单案例研究法，聚焦金融服务领域的授权运营实践，以揭示公共数据价值生成的过程。以金融服务领域为案例场景，主要缘于其典型性和代表性，并具有较强的政企合作需求。一方面，该领域的公共数据来源广泛，异质性较强，且具有较高的敏感度。另一方面，金融服务对数据更新频率和时效性要求较高，单一主体往往难以独立地完成数据治理的供需对接。此外，相较于其他仍处在初

期探索阶段的应用领域，金融服务领域的授权运营已形成较为丰富的实践积累，可为案例分析提供相对充分的经验素材。因此，聚焦金融服务领域，既有助于揭示授权运营中政企合作的具体过程和实现机制，也有助于基于典型场景提炼具有一定普遍启示意义的研究结论，为其他领域的实践跟进提供参考。

本文基于一手和二手质性资料展开分析。一手资料获取渠道包括：第一，实地调研与参与式观察。研究团队于2023年6—9月、2024年8—9月、2025年5月，分别前往西部D市数据集团、东部A市大数据发展管理局、东部H市数据资源局等地开展调研，详细了解公共数据授权运营模式、市场需求、价值产出、多方沟通过程，以及具体应用场景等情况，在多地调研过程中查阅包括政策文件、会议记录、合作协议书和内部总结报告等资料。第二，深度访谈。深度访谈对象涉及政府、数据企业和专家学者。研究团队与当地公共数据管理部门、数据提供单位、数据运营企业（公共数据授权运营平台公司）、经营主体的领导干部和资深从业人员等20余人进行了深度访谈，对部分人员进行多次回访，访谈记录20余万字。作者还收集了中央、省、地市政府层面有关公共数据授权运营的政策文件、会议通稿和互联网公开信息等二手资料，与一手资料进行三角互证。

四、案例研究：金融服务领域公共数据授权运营

（一）公共数据的特征与授权运营中的政企合作

1. 公共数据的异质性

公共数据通常由不同的职能部门在履职过程中产生，因此并非均质。不同类型公共数据的模态类型、字段数量、容量大小及关联对象差异很大，其使用限制、利用效率和价值体现都有显著不同。对此，A市设立公共数据专区，并按照领域范畴对数据进行分类管理，打造行业和区域特色应用。“根据公共数据所涉及的领域范畴，将公共数据分为财税金融、信用服务、地理空间、社保就业、卫生健康、城建住房、公共安全、市场监督、交通出行、气象服务、社会民生、安全监管、农业农村等类别。”（访谈记录AG1212[①]）然而，原始公共数据往往是为满足政府部门自身的公共管理和服务需要而采集的，具有一定的专用性（袁千里、郑磊，2024）。因此，供需双方能否围绕具体类别的公共数据进行场景探讨和设计应用方案，对数据实现精准按需供给尤为必要。也正因公共数据具有异质性，公共数据

① 访谈记录编码规则为“访谈地点代码+访谈对象类别+材料编号”，其中主体类别包括政府部门、数据企业和专家学者，分别用G、E、S表示。考虑依学术惯例进行匿名化，访谈资料编号未详细展示受访者个体信息。

“一场景一申请”“一需求一审核”和“一场景一授权”的授权运营机制被广泛采用。

2．公共数据的敏感性

公共数据可能包含隐私信息，抑或是其他一旦泄露便可能对政府和社会造成影响的信息，存在一定行政与隐私安全风险①。来源广、关联对象多的公共数据在包含服务过程信息的同时，也可能包含个人或市场主体的隐私或敏感信息，受“三法二条例”② 等相关法律法规的约束。相较于不涉及敏感信息的开放政府数据，公共数据的敏感性尤其值得关注。为此，公共数据授权运营的合规开展，需要实现数据可用不可见、非公开原始数据“不出域”。特别是金融服务所需数据，通常与自然人、法人密切相关，受《中华人民共和国个人信息保护法》的严格规制。D 市数据运营企业经理 K 表示：“公共数据用于金融服务，其中一部分数据是比较敏感的，如果有涉及个人隐私信息的内容，不能直接把原始字段和数据导出，只能以模型运算后的等级或分值的方式合规输出，例如输出的数据是一个分值区间。”（访谈记录 DE0822）

3．公共数据的时效性

数据的时效性对数据本身的价值影响很大，某一时点存量数据的效用会随着时间的推移而减损甚至消失，因此，旧的公共数据价值贬损快、折旧率高③。而高价值的、可用于金融服务的公共数据时效性较强。而且，为满足金融服务对于时效性、关联对象授权（如自然人）等方面的要求，通常需要瞬间完成对这类数据的调用，呈现出数据加工和服务供给“一体化”的情况（董学耕，2024）。

（二）公共数据授权运营的服务供给环节划分

在公共服务逻辑的视域下，公共数据授权运营的服务供给过程可划分为共同设计中的紧密互动、共同生产中的实质协同和使用融合中的应用产出三个环节。

1．共同设计环节：紧密互动探求差异化场景

共同设计环节是政府部门及运营机构，围绕经营主体提出的特定应用场景需

① 根据地方实践，公共数据按敏感性从低到高可分为 L1 到 L4 四个等级。例如，浙江省发布的《数字化改革 公共数据分类分级指南》便采用此类分级。典型的较高敏感数据包括姓名、身份证号、手机号、住址等。然而，并非所有公共数据都具有敏感性。

② “三法”是指《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》，“二条例”是指《关键信息基础设施安全保护条例》《网络数据安全管理条例》。

③ 一些特殊情况除外，例如在延时性或基于历史数据的应用场景下，数据的折旧率可能较低。具体贬值的速度取决于数据的类型和市场需求。

求及其潜在价值化路径所展开的沟通、讨论和磋商过程。授权运营需要通过政企共商来识别公共数据的异质性，并找到其应用场景。在数据要素市场化配置中，政府受限于自身职责目标与能力，只能担任构建体系与制定规则的“裁判员”，明确授权方式和规范授权流程。而运营机构及经营主体则在拓宽数据应用场景方面发挥市场优势，弥合供需鸿沟（郑磊、侯铖铖，2024）。华北B市原政府信息资源管理资深专家M指出：“数据利用是一项非常专业的事情，如果仅仅靠数据局本身，不仅人员不够，放出去的数据还可能用不好、管不好。在这种情况下，把挖掘数据的功能转移给有能力的机构，既是授权运营的功能，也有助于利用多源数据产出新的产品，让公共数据发挥真正的、更大的价值。”（访谈记录BS0417）

公共数据服务与传统公共服务的差别凸显出共同设计的必要性。传统服务的特点是标准化。例如，对每个服务事项的设定依据、审批时限、条件以及流程等要素作出明确、具体、可操作化的规定，并按照审批事项清单收集材料。而授权运营则具备更多的“定制化”色彩。原始公共数据需要根据经营企业的应用场景需求进行针对性开发（袁千里、郑磊，2024）。这是因为，政府各部门所建设的数据管理系统往往不尽相同，积累了大量采用不同存储方式的多源异构数据。在此环节，潜在的经营主体需对公共数据的应用场景提出设想，并通过提交《授权运营应用场景说明》等申请材料阐述其可行性及预期目标。同时，政府部门与运营机构协作，清晰地向经营主体描述、展示原始数据的可获得性、字段内容和质量时效等信息，并阐述政府对于数据利用的价值愿景。此外，政企双方的沟通对接一般需要频繁的观点交流碰撞。正如东部A市大数据发展管理局M调研员强调：“交流互鉴，包括供需对接会和沙龙这种形式非常好，公共数据要素要发挥价值，跨领域交流非常重要，因为不交流无法产生新的思路。”（访谈记录AG0830）可见，公共数据授权运营相较于早期的政府数据开放，更具服务意识导向。区别于企业被动地接受政府所提供的有限数据，在授权运营模式下的经营主体获得提出数据需求和数据质量要求的权利，而政府与运营机构则应共同回应这些需求。

2．共同生产环节：实质协作化解数据敏感性

共同生产环节是政府和运营机构基于与数据经营主体共同确定的某一应用场景，开展数据层面的实质协作并开发创新的公共数据产品，这需要引入数据处理技术、搭建专用平台来克服数据敏感性。公共数据的敏感性导致原始公共数据不可直接向社会开放，需要依托特定的技术环境进行处理，这一处理过程通常在授权运营平台（域）上完成。作为一种重要的数据基础设施，授权运营平台基于“原始数据不出域、数据可用不可见”的原则进行数据治理，并通过构建诸如“可信数据空间”等安全可控环境，为运营场景和应用提供安全合规的数据服务。对于地方政府而言，平台一般由作为运营机构的地方数据集团或类似国资企业搭建。平台的数据来源包括地方政府一体化大数据平台、垂直管理部门的专有数据

和其他社会数据。平台通常具备隐私计算环境的申请与分配、数据传输隔离、数据加载和监控管理等功能，保证各类数据均处于安全可控范围，从而实现数据模型的搭建、分析并获取数据建模结果。一方面，政府数据局或数据提供部门依据应用场景，将所需公共数据导入授权运营域，为运营活动提供基础资源。另一方面，运营机构把这些数据资源与经营主体的需求、行业知识和价值期望整合起来，基于拟定场景对原始公共数据进行加工处理。平台则以提供服务而非原始数据的方式为经营主体提供数据价值。比如，A 市授权运营平台 W 经理介绍道："我们根据收集到的金融数据需求，向政府部门提出申请。如果数据提供部门审核通过，会将数据推送到政务一体化大数据平台。在安全合规的前提下，一体化大数据平台将（数据）推送至授权运营平台。平台根据应用场景，利用'数据沙箱'进行数据加工处理，最终实现'数据可用不可见'，并计算出金融科技数商所需的结果。"（访谈记录 AE0822）公共数据授权运营平台的典型架构设计如图 2 所示。

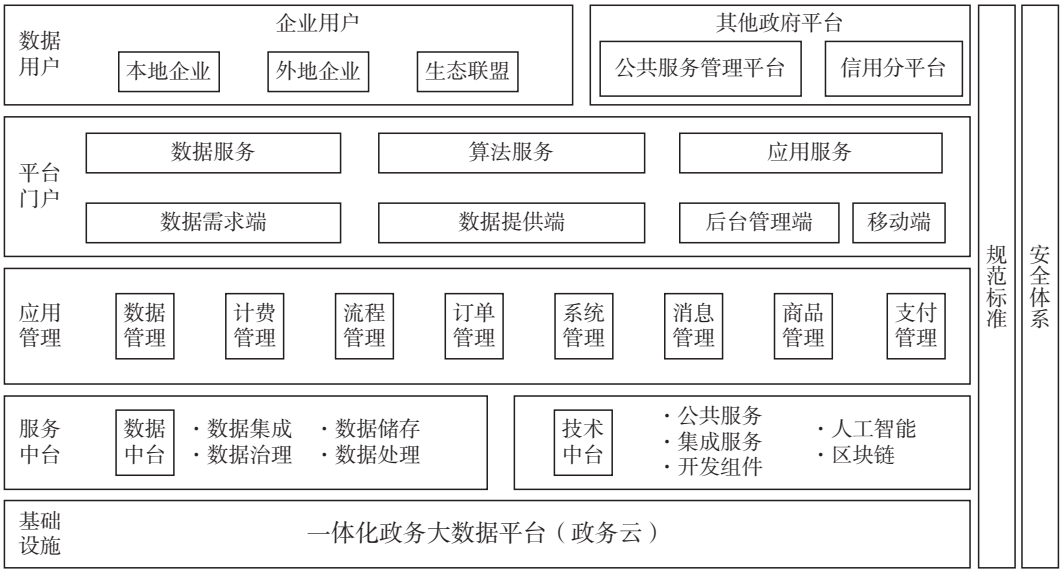


图 2　公共数据授权运营平台典型架构设计

资料来源：作者自制。

共同生产环节的实质协作不仅强调公共数据的供给侧和需求侧要紧密衔接，还要求数据运营企业作为一、二级市场的关键枢纽，与政府部门和经营主体加强协作。同时，原始公共数据不直接公开，而是以模型、核验等服务形式向经营主体提供。对此，南方 F 省公共数据运营机构负责人 Y 表示："普惠金融、信贷风控这类金融场景十分丰富，落地过程需要各方琢磨和形成共识。我们作为一级开发的运营机构是开门来听市场的需求和反馈，也并不是我们想做什么就开发什么，而是要看社会需要什么。另外，按要求，我们是不能直接面向用户做终端数据产品开发的。"（访谈记录 FE0318）。A 市公共数据运营机构首席数据官 Q 表达了类

似看法："我们并不是把所有公共数据全都治理好，而是根据市场对场景的要求做数据治理。在市场有需求的前提下，才会到授权运营平台上来做开发，而不是拍脑袋开发完之后再去找客户。我们需要的是经营主体在专业领域有专业的知识，比如在金融领域能把多方生产要素结合在一起。所以最终呈现的是'一场景一申请一治理'的运营特点。"（访谈记录 AE0717）

3．使用融合环节：应用产出满足数据时效性

使用融合环节是经营主体在更长的数据价值链上和更广的数据生态系统中开展经营行为，从而创造衍生价值，并反馈服务体验的过程。这一环节尤其强调确保数据时效性以支撑高质量的应用产出。一方面，政府部门作为公共数据提供方，需要持续、稳定地提供数据以供运营使用。另一方面，运营机构需要紧密配合政府并快速响应市场需求。例如，对实时性要求较高的数据，A 市运营机构通过程序监测和人工巡检的方式，定期检查数据更新状态；对于数据异常，运营机构则会及时与供给方和需求方沟通，保证提供的数据有效、可用。具体而言，运营机构需要对接入数据进行及时检查，按照规则进行校验，将发现的错误数据和问题生成报表，及时通知对接人员处理并留痕记录。因此，良好的授权运营服务是一个持续的过程，需要保证数据的时效性和准确性，维系其价值挖掘成效的相对稳定。西部 D 市数据集团经理 H 认为："在金融产品开发中，时效性使 T+1 和 T+2 的数据源差异很大，因为二者满足的是不同客户的需求场景，数据价值也很不一样。比如都是查询得到某类公司的名单，T+1 数据相比 T+2 的价格可能就会提升。甚至如果能做到半天更新，那么产品在市场上的差异化竞争力就体现出来了。"（访谈记录 DE0726）

使用融合环节还意味着公共数据价值链的进一步延伸，经营主体可以基于所获取的公共数据服务，融合更多的企业自有或其他社会数据进行开发，从而面向行业用户创造更多的价值增量，促进行业数据与实体经济融合，释放新质生产力。使用融合阶段产出的数据产品形态较为丰富，包括数据模型、数据指数、数据分析报告、数据可视化产品和定制化解决方案等。需要指出的是，经营主体在实际场景中才能真正检验公共数据服务的质量，因此在这一环节中，经营主体的"用户体验"备受关注。各地的公共数据授权运营管理办法通常赋予经营主体评价反馈的权利，例如，在数据加工或提供服务的过程中发现质量问题的，可以提出数据治理需求。这使数据供给方不仅不能随意中断数据供给，还要承担持续修正数据以保障数据质量的义务。A 市大数据发展管理局 L 处长强调了满足数据时效性的重要性："我们其实是根据需求来找供给形成完整的闭环，有个金融保险领域的智能核保场景，数据依规提供给数商使用，他们反馈说有些数据质量很好，但有些不足，并明确告诉我们需要 T+1 的数据，否则影响效率，我们需要找数源部门协调解决。"（访谈记录 AG0823）

（三）公共数据授权运营中的价值生成

1. 数据治理与素养提升价值

政府与作为运营机构和经营主体的企业需要共同探讨潜在数据应用场景的可行性及实现路径。第一步是收集数据需求，通常由运营机构依据当地的公共数据授权运营管理办法和场景征集通告等文件，收集市场的“用数”需求，并报送当地政府的数据主管部门。第二步是政企双方共同设计可行的数据服务方案。对于政府侧，数据需求反馈至政府后，是否以及如何提供公共数据，将由数据主管部门通过发函询问或举行协调会的方式，征求数据供给部门的意见。

这一过程中，政府数据主管部门主动推进数据供需双方精准对接，在具体场景中交流，共同探讨数据治理应用的创新思路，有利于双方对数据的经济和社会价值、数据来源、时效性等方面形成全面了解。值得一提的是，供需对接过程往往需要精确至数据字段级的颗粒度。区别于传统公共服务使用者被动地参与供给过程，处于相对边缘的位置，授权运营已经跳出传统意义上政府单向供给数据的范畴。在这一公共数据服务供给方式中，企业既是服务的核心“用户”，也是设计服务的“共同参与者”，其用户体验也相应得到更多关注。例如，在A市授权运营金融领域供需对接会议上，一家来自深圳的金融数据科技公司提出了将车辆监管数据用于车险风控的场景设想：“车险领域是目前数据要素市场与金融行业中期望发力的一个应用领域。一直以来，营运车辆的属性判断是困扰险企的一个重要的待解决的问题。营运车辆的风险通常更高，但目前缺乏对车辆是否营运性质的精准评估，这迫切需要更详细的公共数据支持。我们认为，交通部门掌握的数据不仅有助于我们更准确地评估风险，还能用于分析潜在的欺诈行为，为保险行业赋能。”（访谈记录AE0822）对此，A市交通运输局信息中心Z处长评论补充道：“针对车辆保险行业的痛点确实说得很客观。许多保险公司拒绝承保，大货车司机很难买到保险。如果公共数据能帮助某些货车司机用更低的价格，换取更好的保险服务和保障，这个事情对政企双方来说都是共赢的。我们还想了解，你们在市场化的过程中，如果要形成可交易的产品，对数据的质量有什么要求，包括它的时效性、完备性，有什么相应的标准？还有就是权属问题，你们怎么样保证合规运营？”（访谈记录AG0822）

政府、运营和经营主体在共同设计环节的多方互动，创造了数据治理与素养提升价值。正如公共服务逻辑理论所强调的，共同设计环节所产生的价值源于服务使用者参与共同设计的体验，与结果产出不必然相关（Osborne，2021）。类似地，对于政府部门，借助外部视角可以更好地了解业务数据“采、存、算、管、用”存在的盲区，倒逼公共数据治理质量的提升，增强其数据利用意识，帮助领导干部形成数据素养和创新思维，从而更好地贯彻国家数据要素市场化配置等顶

层政策。更规范透明的授权运营机制亦可提升政府公信力。对于数据运营和经营主体而言，寻找公共数据要素在本行业的增值可能性，是结合国家战略探寻潜在商机并深入了解行业竞争格局的契机。此外，他们还可以从与政府的互动接触中积累政企合作经验，加强跨领域合作和数据互操作的能力。公共数据授权运营的典型流程如图 3 所示。

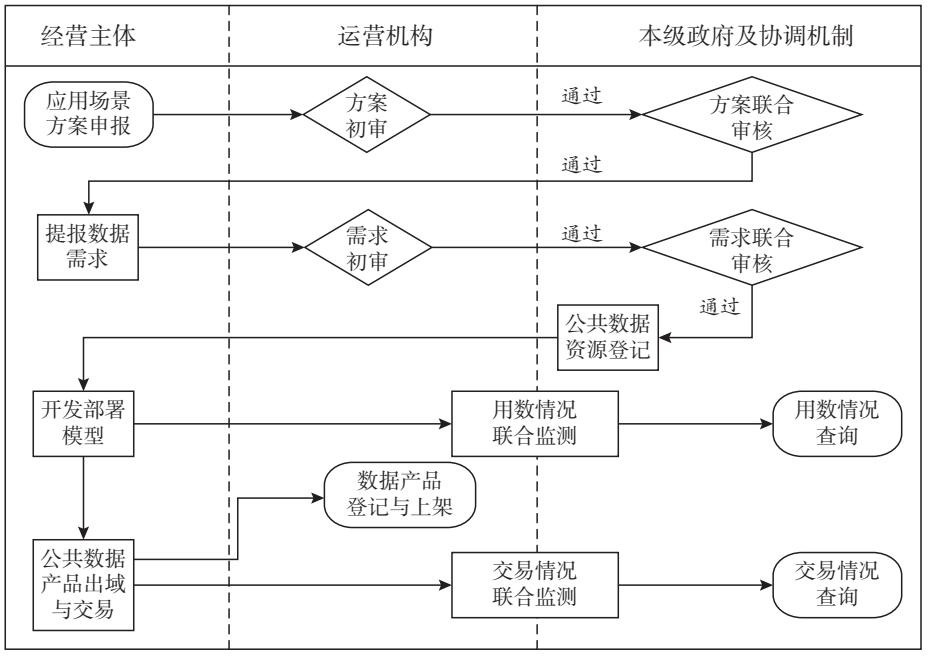


图 3　公共数据授权运营的典型流程

资料来源：作者自制。

2．直接与间接交换增值价值

参与各方就某一授权运营场景达成一致认可，并经过授权程序确认后，方可进入共同生产环节。该环节的重点是基于原始公共数据，依托授权运营平台的技术支撑，形成在共同设计环节拟定的公共数据产品或服务。同时，各方还需就公共数据服务的使用费用（或其他类型的交换条件）达成一致。在此环节，公共数据显示出两类交换价值。

一是直接的交换价值。授权运营过程需要伴随人员、设施等多种资源的投入，产生计算资源、存储资源、网络资源和加工处理成本。授权运营平台的技术加工使数据服务可以通过 API 接口等方式进行调用，实现了可控和可计量。数据经营主体通常需要向运营机构支付合理对价。例如，以计次（项/条）调用支付费用，或按时长（月/年）给付订阅费，如果数据经营主体还需要额外的服务，亦可协商确定。直接的交换价值还包括上述主体通过提供公共数据资源、生产初级产品或最终产品获得的合规收入，或通过出资、参股获得的分红等（王锦霄等，2024；

孟庆国等，2024）[①]。

二是间接的交换价值。在收费模式存在的同时，授权运营平台还可以提供一些免费、基础的服务（如查询服务）。对于政府而言，交换价值体现在运营机构对公共数据治理的额外补偿。运营机构可通过数据治理、技术支撑和运维开发等服务形式，以非货币化的形式间接地反哺数据提供部门（张会平等，2021）。例如，北方 B 市金融公共数据运营取得良好成效，而且已经形成企业行政许可信息画像等能“反哺”市级大数据平台的多种路径。合理的交换价值有助于实现供需两端的良性循环，完成价值闭环。

需指出的是，授权运营旨在实现公共利益而非谋求垄断性超额经济利润[②]，在公共数据的公益化使用和商业化利用之间取得平衡。根据《国家发展改革委 国家数据局关于建立公共数据资源授权运营价格形成机制的通知》，公共数据运营服务费标准由发展改革部门会同数据管理部门核定运营机构最高准许收入；运营机构在不高于上限收费标准的范围内，确定具体收费标准。总的来说，共同生产环节通过对异构、敏感的原始公共数据进行初步治理，为后续使用融合环节的进阶价值生成提供了支撑。

3．经济与社会应用赋能价值

在经营主体使用初级数据服务赋能自身业务开展，或融合初级数据形成更高级的数据应用从而获得价值增值的过程中，公共数据的经济与社会价值得以实现。

一是经济价值。公共数据服务催生丰富、海量的数据应用，赋能经济活动。例如，A 市在金融服务领域的授权运营已获得较好的经济实效：信息核验类产品已服务 17 家金融机构，调用工商、不动产和公积金等信息 5.4 万次，支持各类贷款发放约 4000 亿元；电子保函类产品服务企业超 240 家，开具电子保函 340 余次，累计为企业节约保证金资金占用 6000 万元。

二是社会价值。公共数据的社会效益在于提高社会数字化水平和促进数据惠民惠企，这是政府对授权运营工作的重要价值期望。虽然授权的公共数据主要由企业

① 财政部《关于加强行政事业单位数据资产管理的通知》为运营机构与公共部门之间实现货币化交换价值奠定了制度基础。该政策文件旨在推动实现公共数据资产全路径管理贯通和全流程体系搭建，更好地服务与保障行政事业单位履职和事业发展。根据调研，A 市财政局会同数据局，围绕公共数据资源登记、有偿使用、收益分配、销毁处置、监督管理等环节，实现了对本地行政事业单位数据资产的规范管理闭环。

② 关于是否应该有偿提供，多数学者认同面向产业发展的公共数据有偿提供具备合理性。原因在于，遵循“使用者付费”与“受益者负担”的原则，需要通过一定形式补偿公共管理与服务机构收集、管理公共数据的成本以及补偿社会公众作为数据产生主体的正当利益，其收费具有正当性（胡业飞、田时雨，2019；钟书丽等，2024）。但并非所有经授权运营的公共数据均实行收费。《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》明确提出：“用于公共治理、公益事业的公共数据有条件无偿使用，探索用于产业发展、行业发展的公共数据有条件有偿使用。”

开发利用，形成的数字化应用却可为广大民众共享。例如，A 市保险领域的公共数据已服务 14 家保险公司，累计完成核保 27 万余次，数据驱动的智能核保实现精准核保、快速理赔，投保人曾经需要几天的等待期缩短为 3～5 秒，切实减轻了投保人的经济和时间负担；电子健康证明数据核验应用，为该市灵活就业群体提供的健康证明是否合格以及是否在有效期内的一键查询服务，取代了烦琐的人工核验，为灵活就业群体在灵活用工平台求职、及时入职提供便利。更广泛的社会价值还体现在，政府通过高价值公共数据吸引数据要素市场的上、中、下游企业进入数据产业，赋能各行业的数据研究和开发利用，推动数据产业分工合作，促成产业聚集，培育产业链生态。正如华北 B 市政务服务和数据管理局负责人 P 所说：“这些公共数据用作授权运营，不是只为单个企业提供服务，是为大家服务。”（访谈记录 BG1219）

（四）案例总结：“数据特征—服务过程—价值生成”框架

前述案例表明，公共数据授权运营的实质，是政府以公共数据为核心资源，通过政企多元主体协作，满足社会需求并释放公共数据要素价值的一类新型公共服务。其价值生成主要由三个持续迭代、相互关联的环节构成。据此，本文提出了“数据特征—服务过程—价值生成”的整合式框架（见图 4），从公共数据服务的视角考察授权运营。其逻辑起点是公共数据的内在特征。公共数据的异质性、敏感性和时效性使其供给方式比传统公共服务更为复杂，因此，授权运营适宜采用政企合作的供给方式。该框架将授权运营过程划分为共同设计、共同生产和使用融合等三个关键环节，落脚点是三类价值：一是数据治理与素养提升价值，是对公共服务逻辑“生产中的价值”的情景化阐释，指协作互动促使政府和企业有意识地推动精细化数据治理、提升数据开发利用的素养及能力的价值。二是直接与间接交换增值价值，其具体指涉公共数据需求方为授权运营服务所给付的对价。三是经济与社会应用赋能价值，指广义层面公共数据赋能经营主体开展经营、创新活动的市场化成效。

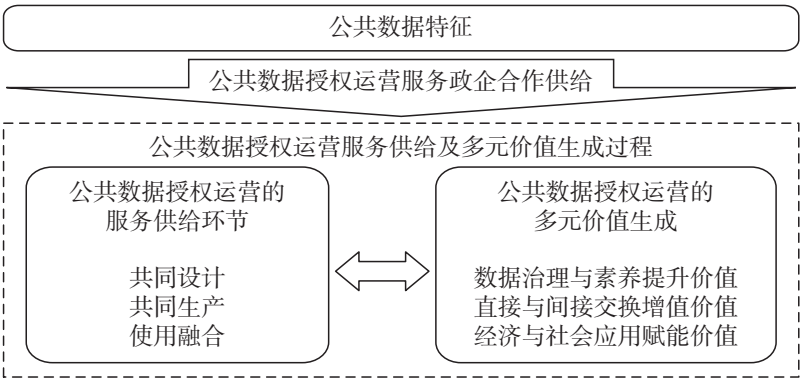


图 4　公共数据授权运营的“数据特征—服务过程—价值生成”框架

资料来源：作者自制。

共同设计环节以“开放参与、多元协商”为特点，政府部门、运营机构和经营主体通过持续的深度互动，形成面向公共数据场景化应用的设想目标和价值预期，将公共数据从“行政记录副产品”重新界定为具有交换增值价值的“可运营的新型资源”。在需求梳理与方案共创的过程中，各方初步达成对数据权属、服务流程和应用场景的共识，并催生了加强数据治理的意识，培养了有关主体的数据思维和素养。

共同生产环节以“资源整合、协同产出”为特点，相关参与方实质性地介入公共数据的开发流程，依照数据持有权、加工使用权和产品经营权的数据产权结构性分置制度，将具有敏感性、异质性和时效性的原始公共数据加工为可控、可计量、能满足需求方使用的数据服务。在此过程中，数据的服务形态得以确认，合规定价和收益分配机制得以实施。该环节使数据的交换价值显化，体现为数据需求方与数据供给方形成的相对明确的资源交换关系，既可以是较为直接的（如遵循“补偿成本、合理盈利”原则的数据服务费），也可以是相对间接的（如技术“反哺”）。

使用融合环节以“场景嵌入、实效落地”为特点。在该环节中，公共数据以数据服务的方式进入要素市场进行市场化配置，并在千行百业的实际应用中创造经济和社会应用价值。例如，企业得以通过整合公共数据和自有数据以优化既有产品，拓展新业务，实现降本增效、产品创新、竞争力提升与用户体验优化，进而达成公共数据“取之于民、用之于民”的最终目标。

需明确的是，服务环节与价值生成过程是动态交互和迭代的。例如，共同生产环节可能涉及公共数据的质量反馈与准确性矫正，而使用融合环节产生的诸如数据质量、数据准确性、市场认可度等信息，则可通过用户反馈机制改善共同生产的起始条件。又如，政府在感知到公共数据服务的经济社会成效后，在下一轮共同设计中的数据供给意愿可能会得到正向强化，进而提升数据服务的动力与效率，促进其他价值类型的生成。

五、总结与展望

（一）总结

公共数据授权运营是公共部门提供的一种新型公共数据服务。本文立足公共服务逻辑的理论视角，着眼公共数据授权运营的过程性特征，构建了“数据特征—服务过程—价值生成”的框架。该框架一方面呈现了数据特征与服务环节、服务环节与价值生成之间的内在联系，另一方面为着眼于公共数据授权运营某一局部问题的相关探讨提供了全景式指引。

首先，本文梳理了公共数据的内在特征。通过对公共数据异质性、敏感性和时效性等特征的追本溯源，本文为公共服务逻辑视角下理解公共数据授权运营的阶段性价值生成提供了理论依据。这些特征是公共数据区别于传统数据的关键所在，既有研究较少从公共数据的属性出发进行深入探讨，本文则揭示了这些属性对于理解公共数据授权运营价值生成的重要性。此外，这些特征也表明，在授权运营中，公共数据的跨界流通需要一系列制度设计和技术支撑，才能最大化地挖掘数据的价值。

其次，本文划分了公共数据授权运营的关键服务环节。鉴于公共数据授权运营的流程较为复杂，本文将其划分为共同设计、共同生产和使用融合三个环节。这不仅有助于厘清公共数据授权运营的复杂过程，还可以更具针对性地发现和分析实践中的难点（胡业飞，2024），帮助实务界定位本地区或本行业所处的发展阶段，分析供需错配、政企协同梗阻等现实困境可能出现在哪些阶段，从而有的放矢地优化授权运营的制度设计（孟庆国、魏必，2025），实现从“价值错位”到“价值匹配”的转变。

最后，本文识别了公共数据授权运营价值的多元性。既有研究多强调授权运营的单一货币价值，忽视了多元价值生成的可能性。本文识别并阐发了授权运营的价值多元性，包括但不限于生成数据治理与素养提升价值、创造直接与间接交换增值价值，以及在广义层面实现经济与社会应用赋能价值，有助于跳出当前部分观点对于授权运营“侧重直接货币价值”的窄化理解局限。

（二）政策建议与展望

基于研究发现，本文提出以下政策建议，以期促进公共数据多元价值的可持续释放。

一方面，打造便捷友好的服务流程，提升政企协作效能，降低政企互动和交易成本。公共部门应提高公共数据供需双方对接的便利程度，降低行政负担。公共部门不应只关注数据归集却忽略服务牵引，优化授权运营的服务质量对于可持续释放公共数据价值、反哺经济社会发展具有不容忽视的现实意义。

另一方面，构建共创共享的服务生态，强化平等普惠的服务理念，促进各方互利共赢。地方数据管理部门可推动构建权责一致、多方协作的包容性生态系统，引入第三方参与，促进公共数据资源价值适配，逐步在政府、社会和市场之间形成数据、技术、业务、产业和空间互联互通的生态系统。

受限于调研资源，本文仍存在局限，分析仅聚焦地方城市级政府所开展的公共数据授权运营实践，未涉及国家部委层面。据作者初步了解，部委多以其所属事业单位作为运营机构开展相关工作，其授权运营过程与地方政府有一定差别，有待未来深入分析。尽管本研究着重讨论了金融服务领域的授权运营并尽可能覆

盖若干典型地区的实践，但在不同行业、其他应用场景下的服务环节及价值产出仍待进一步探究。

参考文献

常江、张震（2022）. 论公共数据授权运营的特点、性质及法律规制. 法治研究，(2)：126-135.
Chang, J., & Zhang, Z. (2022). On the Characteristics, Nature and Legal Regulation of Authorized Operation of Public Data. *Research on Rule of Law*, (2): 126-135. (in Chinese)

董学耕（2024）. 数据要素纳入财务体系的实现路径：数据产品化. 财务研究，(3)：3-10.
Dong, X. G. (2024). The Approach of Integrating Data into Financial System: Data Productization. *Finance Research*, (3): 3-10. (in Chinese)

冯洋（2023）. 公共数据授权运营的行政许可属性与制度建构方向. 电子政务，(6)：77-87.
Feng, Y. (2023). The Attributes of Administrative License and the Direction of Institutional Construction for Authorized Operation of Public Data. *E-Government*, (6): 77-87. (in Chinese)

高丰（2023）. 厘清公共数据授权运营：定位与内涵. 大数据，9(2)：16-32.
Gao, F. (2023). Investigation into Authorized Public Data Operation: Its Positioning and Nature. *Big Data Research*, 9(2): 16-32. (in Chinese)

龚芳颖、郭森宇、马亮、徐晓清、李喆（2023）. 公共数据授权运营的功能定位与实现机制——基于福建省案例的研究. 电子政务，(11)：28-41. (in Chinese)
Gong, F. Y., Guo, S. Y., Ma, L., Xu, X. Q., & Li, Z. (2023). Functional Positioning and Realization Mechanism of Public Data Authorization Operation: A Case Study Based on Fujian Province. *E-Government*, (11): 28-41. (in Chinese)

国家发展改革委、国家数据局（2025）. 国家发展改革委 国家数据局关于印发《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》的通知（发改数据规〔2025〕27号）. https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11886/202502/content_7007129.html.
National Development and Reform Commission & National Data Administration (2025). Notice of the National Development and Reform Commission and the National Data Administration on Issuing the Implementation Specifications for the Authorized Operation of Public Data Resources (Trial). https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11886/202502/content_7007129.html.

胡业飞（2024）. 责任配置、风险共担与激励相容：中国地方公共数据授权运营的治理机制问题研究. 电子政务，(10)：22-31.
Hu, Y. F. (2024). Responsibility Allocation, Risk Sharing and Incentive Compatibility: A Study on the Governance Mechanism of Authorized Local Public Data Operation in China. *E-Government*, (10): 22-31. (in Chinese)

胡业飞、陈美欣、张怡梦（2022）. 价值共创与数据安全的兼顾：基于联邦学习的政府数据授权运营模式研究. 电子政务，(10)：2-19.
Hu, Y. F., Chen, M. X., & Zhang Y. M. (2022). Balancing Value Co-Creation and Data Security: Research on Government Data Authorization Operation Model Based on Federal Learning. *E-Government*, (10): 2-19. (in Chinese)

胡业飞、田时雨（2019）. 政府数据开放的有偿模式辨析：合法性根基与执行路径选择. 中国行政管理，(1)：30-36.
Hu, Y. F., & Tian, S. Y. (2019). An Analysis of the Paid Model of Government Data Opening: Legitimacy Foundations and Implementation Path Choices. *Chinese Public Administration*, (1): 30-36. (in Chinese)

敬乂嘉（2015）. 合作治理：历史与现实的路径. 南京社会科学，(5)：1-9.
Jing, Y. J. (2015). Collaborative Governance: Historical and Realistic Path. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (5): 1-9. (in Chinese)

句华、吕慧敏（2024）. 政府数据共享的微观机制——基于A市C区数据局的田野观察. 中国行政管理，40(9)：66-76.
Ju, H., & Lü, H. M. (2024). A Study on the Micro-Mechanisms of Government Data Sharing: An Field Observation Based on the Data Bureau of District C. *Chinese Public Administration*, 40(9): 66-76. (in Chinese)

李蕊（2019）. 论公共服务供给中政府、市场、社会的多元协同合作. 经贸法律评论，(4)：124-132.
Li, R.（2019）. On the Multivariate Synergy Cooperation of Government, Market and Society in the Public Service Supply. *Business and Economic Law Review*,（4）：124-132.（in Chinese）

林丽、于君博（2022）. 公共服务的产品属性对政府“生产还是购买”决策的影响. 宁夏社会科学，(4)：70-77.
Lin, L., & Yu, J. B.（2022）. The Influence of Product Nature of Public Services on Government's Make or Buy Decision. *Ningxia Social Sciences*,（4）：70-77.（in Chinese）

刘新萍、郑磊（2024）. 授权运营是否突破了公共数据开放的瓶颈？——动力平衡、能力释放与路径协同. 电子政务，(10)：2-13.
Liu, X. P., & Zheng, L.（2024）. Does Authorized Operation Break the Bottleneck of Public Data Openness? Power Balance, Capacity Release and Path Synergy. *E-Government*,（10）：2-13.（in Chinese）

刘阳阳（2022）. 公共数据授权运营：生成逻辑、实践图景与规范路径. 电子政务，(10)：33-46.
Liu, Y. Y.（2022）. Public Data Authorized Operation: Generative Logic, Practical Picture and Normative Path. *E-Government*,（10）：33-46.（in Chinese）

吕芳（2019）. 我国政府购买服务的特殊制度逻辑——基于中西方公共服务合同外包实践的比较. 中国行政管理，(9)：35-40.
Lü, F.（2019）. Privatization of Public Services or Publicization of Social Services? Comparing the Institutional Logic of Purchasing Services by Government Between China and the West. *Chinese Public Administration*,（9）：35-40.（in Chinese）

孟庆国、王友奎、王理达（2024）. 公共数据开放利用与授权运营：内涵、模式与机制方法. 中国行政管理，40(9)：43-53，159.
Meng, Q. G., Wang, Y. K., & Wang, L. D.（2024）. Public Data Open and Authorized Operation: Connotation, Models, Mechanism and Methods. *Chinese Public Administration*,（9）：3-53，159.（in Chinese）

孟庆国、魏必（2024）. 公共数据授权运营：概念、机制与模式研究. 北京数字经济发展报告(2023～2024)：65-84.
Meng, Q. G., & Wei, B.（2024）. A Study on the Authorization and Operation of Public Data: Concepts, Mechanisms, and Models. In *Beijing Digital Economy Development Report*(2023-2024)：65-84.（in Chinese）

孟庆国、魏必（2025）. 公共数据授权运营的政策规制特征——基于制度语法工具的探析. 公共管理评论，7(1)：33-55.
Meng, Q. G., & Wei, B.（2025）. Characteristics of Policy Regulation in Public Data Authorized Operation: An Analysis Based on the Institutional Grammar Tool. *China Public Administration Review*, 7(1)：33-55.（in Chinese）

聂耀昱、范梓腾、张文泽（2024）. 数据要素视角下公共数据开发利用的县域治理困境与长效路径——以中部L县为例. 电子政务，(5)：21-32.
Nie, Y. Y., Fan, Z. T., & Zhang, W. Z.（2024）. The County-Level Governance Dilemma and Long-Term Path of Public Data Development and Utilization from the Perspective of Data Elements: A Case Study of County L in Central China. *E-Government*,（5）：21-32.（in Chinese）

商希雪（2024）. 两级市场模式下公共数据开放与再利用的制度进路——兼论数据财政的实现路径. 理论与改革，(3)：62-81.
Shang, X. X.（2024）. The Institutional Approach to Openness and Reuse of Public Data under the Two-Tier Market Mode: Also on the Path to Realization of Data Finance. *Theory and Reform*,（3）：62-81.（in Chinese）

宋锴业、徐雅倩（2025）. 公共服务平台化变革下“政府创制平台企业”兴起的动因及影响. 管理世界，41(4)：112-136.
Song, K. Y., & Xu, Y. Q.（2025）. The Motivation and Impact of the Rise of “Government-Created Platform Enterprises” under the Transformation of Public Service Platformization. *Journal of Management World*, 41（4）：112-136.（in Chinese）

宋烁（2023）. 构建以授权运营为主渠道的公共数据开放利用机制. 法律科学(西北政法大学学报)，41(1)：83-94.
Song, S.（2023）. Establish an Open Utilization Mechanism of Public Data with Authorized Operation as the Main Channel. *Science of Law*(*Journal of Northwest University of Political Science and Law*), 41(1)：83-94.（in Chinese）

王欢明、刘馨（2023）. 从合作生产转向价值共创：公共服务供给范式的演进历程. 理论与改革，(5)：138-154+172.

Wang, H. M. , & Liu, X. (2023). From Cooperative Production to Value Co-Creation: The Evolution of Public Service Supply Paradigm. *Theory and Reform*, (5): 138-154, 172. (in Chinese)

王锦霄、陈刚、汤珂（2024）. 授权运营制度下公共数据产品与服务的两级定价模型. 管理评论，36(7)：12-23+42.

Wang, J. X. , Chen, G. , & Tang, K. (2024). A Two-Level Pricing Model for Public Data Products and Services under the Authorized Operation System. *Management Review*, 36(7): 12-23+42. (in Chinese)

王伟玲（2022）. 政府数据授权运营：实践动态、价值网络与推进路径. 电子政务，(10)：20-32.

Wang, W. L. (2022). Government Data Authorized Operations: Dynamics, Value Networks and Advancement Paths. *E-Government*, (10): 20-32. (in Chinese)

谢波峰、朱扬勇（2023）. 数据财政：公共数据运营的现实需要和构建逻辑. 中国行政管理，39(12)：26-35.

Xie, B. F. , & Zhu, Y. Y. (2023). Public Data Operations and Public Finance in Data Field: Realistic Needs and Construction Logic. *Chinese Public Administration*, 39(12): 26-35. (in Chinese)

薛金刚（2025）. 从服务悖论到价值释放：公共数据供给的治理逻辑重构与优化路径. 学习与实践，(7)：61-70.

Xue, J. G. (2025). From Service Paradox to Value Release: The Reconstruction of Governance Logic and Optimization Paths in Public Data Supply. *Study and Practice*, (7): 61-70. (in Chinese)

严宇、李珍珍、孟天广（2024）. 公共数据授权运营模式的类型学分析——基于数字治理生态的理论视角. 行政论坛，31(1)：74-82，2.

Yan, Y. , Li, Z. Z. , & Meng, T. G. (2024). A Typological Analysis of Public Data Authorized Operation Modes: Based on the Theoretical Perspective of Digital Governance Ecosystem. *Administrative Tribune*, 31(1): 74-82, 2. (in Chinese)

杨学敏、刘特、郑跃平（2020）. 数字治理领域公私合作研究述评：实践、议题与展望. 公共管理与政策评论，9(5)：3-18.

Yang, X. M. , Liu, T. , & Zheng, Y. P. (2020). Review of Public-Private Partnership Research in Digital Governance: Practice, Issues and Prospects. *Public Administration and Policy Review*, 9(5): 3-18. (in Chinese)

袁千里、郑磊（2024）. 授权运营还是数据交易？公共数据市场化流通利用渠道研究——基于资产专用性与描述复杂性的视角. 电子政务，(10)：14-21.

Yuan, Q. L. , & Zheng, L. (2024). Authorized Operation or Data Trading? A Study on the Utilization Channels of Public Data Marketized Circulation-Based on the Perspective of Asset Specificity and Descriptive Complexity. *E-Government*, (10): 14-21. (in Chinese)

张会平、顾勤、徐忠波（2021）. 政府数据授权运营的实现机制与内在机理研究——以成都市为例. 电子政务，(5)：34-44.

Zhang, H. P. , Gu, Q. , & Xu, Z. B. (2021). Research on the Realization Mechanism and Inner Mechanism of Government Data Authorized Operation: Taking Chengdu City as an Example. *E-Government*, (5): 34-44. (in Chinese)

张会平、马太平、孙立爽（2022）. 政府数据赋能数字经济升级：授权运营、隐私计算与场景重构. 情报杂志，41(4)：166-172.

Zhang, H. P. , Ma, T. P. , & Sun, L. S. (2022). Government Data: Authorized Operation, Privacy Computing, and Scene Reconstruction. *Journal of Intelligence*, 41(4): 166-172. (in Chinese)

张素华、吴雯琛（2026）. 公共数据授权运营的模式检视与完善路径. 电子政务，(3)：68-79.

Zhang, S. H. , & Wu, W. C. (2026). A Review of Models and Improvement Paths for Authorized Public Data Operations. *E-Government*, (3): 68-79. (in Chinese)

张新宝、曹权之（2023）. 公共数据确权授权法律机制研究. 比较法研究，(3)：41-55.

Zhang, X. B. , & Cao, Q. Z. (2023). Research on the Legal Mechanism for the Rights to Public Data Ownership and Authorization. *Journal of Comparative Law*, (3): 41-55. (in Chinese)

郑磊（2015）. 开放政府数据研究：概念辨析、关键因素及其互动关系. 中国行政管理，(11)：13-18.

Zheng L. (2015). Study on Open Government Data: Definitions, Factors and Interactions. *Chinese Public Administration*, (11): 13-18. (in Chinese)

郑磊、侯铖铖（2024）. 信息传递、价值适配与降本协调：公共数据资源开发利用中的供需鸿沟研究. 电子政务，

(10): 32-40.

Zheng, L. & Hou, C. C(2024). Information Transfer, Value Adaptation and Cost Reduction Coordination: A Study on the Supply-Demand Divide in the Development and Utilization of Public Data Resources. *E-Government*, (10): 32-40. (in Chinese)

郑跃平、杨学敏、甘泉、刘佳怡(2021). 我国数字政府建设的主要模式:基于公私合作视角的对比研究. 治理研究, 37(4): 38-50+2.

Zheng, Y. P., Yang, X. M., Gan, Q., & Liu, J. Y. (2021). Understanding the Modes of Digital Government Construction in China from the Perspective of Public-Private-Partnership: A Comparative Analysis Based on Representative Provinces and Cities. *Governance Studies*, 37(4): 38-50+2. (in Chinese)

钟书丽、韩世蛟、张瑶瑶、赵娜、陈祎、张琳艳、顾勤、张千明、周涛(2024). 公共数据有偿服务的正当性与实践路径研究. 电子科技大学学报(社科版), 26(1): 44-53.

Zhong, S. L., Han, S. J., Zhang, Y. Y., Zhao, N., Chen, Y., Zhang, L. Y., Gu, Q., Zhang, Q. M., & Zhou, T. (2024). Research on the Legitimacy and Practice Path of Public Data Paid Service. *Journal of University of Electronic Science and Technology of China*(*Social Sciences Edition*), 26(1): 44-53. (in Chinese)

中共中央、国务院(2022). 中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见. https://www.gov.cn/zhengce/2022-12/19/content_5732695.htm.

The Communist Party of China (CPC) Central Committee and the State Council (2022). Opinion of the CPC Central Committee and the State Council on Establishing Basic Data Systems to Better Leverage the Role of Data Production Factors. https://www.gov.cn/zhengce/2022-12/19/content_5732695.htm. (in Chinese)

朱春奎、王彦冰(2023). 公共服务价值共创:系统述评、内容框架与研究展望. 公共管理与政策评论, 12(6): 151-168.

Zhu, C. K., & Wang, Y. B. (2023). Public Service Value Co-Creation: Literature Review, Content Framework and Prospect. *Public Administration and Policy Review*, 12(6): 151-168. (in Chinese)

朱春奎、易雯(2017). 公共服务合作生产研究进展与展望. 公共行政评论, 10(5): 188-201, 220.

Zhu, C. K., & Yi, W. (2017). A Review of Literature on Public Service Co-Production. *Journal of Public Administration*, 10(5): 188-201, 220. (in Chinese)

Creswell, J. W. (2003). *Research Design*: *Qualitative*, *Quantitative*, *and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.

Gerring, J. (2007). *Case Study Research*: *Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.

Klievink, B., Van Der Voort, H., & Veeneman, W. (2018). Creating Value Through Data Collaboratives. *Information Polity*, 23(4): 379-397.

Liu, L. (2021). The Rise of Data Politics: Digital China and the World. *Studies in Comparative International Development*, 56(1): 45-67.

Osborne, S. P. (2021). *Public Service Logic*: *Creating Value for Public Service Users*, *Citizens*, *and Society Through Public Service Delivery*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2): 135-158.

Ruijer, E. (2021). Designing and Implementing Data Collaboratives: A Governance Perspective. *Government Information Quarterly*, 38(4): 101612.

Susha, I., Pardo, T. A., Janssen, M., Adler, N., Verhulst, S. G., & Harbour, T. (2018). A Research Roadmap to Advance Data Collaboratives Practice as a Novel Research Direction. *International Journal of Electronic Government Research*, 14(3): 1-11.

Susha, I., Van Den Broek, T., Van Veenstra, A. F., & Linåker, J. (2023). An Ecosystem Perspective on Developing Data Collaboratives for Addressing Societal Issues: The Role of Conveners. *Government Information Quarterly*, 40(1): 101763.

责任编辑:郑跃平

为避责而模仿：市级政府推动数据开放的动态行为机制

郑跃平　杨学敏　黄源源　张采薇*

【摘要】公共数据服务旨在通过有效的数据供给满足社会主体的数据需求，数据开放是公共部门提供公共数据服务的重要方式，也是其权衡责任风险并调整策略的动态过程。论文引入避责理论，将市级政府数据开放区分为“平台上线”与“开放深化”两个阶段，基于中国282个城市2012—2025年的面板数据，考察纵向与横向扩散对市级政府数据开放行为的影响。研究发现：在平台上线阶段，纵向与横向扩散均显著促进数据开放平台上线，市级政府通过模仿来降低不行动的责任风险；在开放深化阶段，纵向扩散持续提升开放水平，横向扩散的作用则呈显著的倒U形，这表明随着开放实践的普及，其示范与责任分担作用减弱，而深化开放的行动责任风险上升；同时，市级政府会依据自身与同省其他城市平均开放水平的差距进行趋同性调整，且低位城市的追赶效应高于高位城市的回调效应。研究表明，政府间模仿并非仅由学习或竞争驱动，而是源于对“不行动”与“行动”责任风险的动态权衡，呈现为“为避责而模仿”的行为逻辑。论文揭示了在政府数据开放从形式采纳转向实质深化的过程中，避责逻辑的阶段性变化，为理解政策扩散与策略性执行的关系提供了新的理论解释，并为推进公共数据高质量开放提供经验支撑。

【关键词】公共数据服务　政府数据开放　避责　政策扩散　市级政府

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2026）05-0077-20

一、问题提出

政府数据开放是指公共部门将依法履职和提供公共服务过程中形成或持有的

* 郑跃平，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院副教授、博士研究生导师，中山大学数字治理研究中心主任。通讯作者：杨学敏，厦门大学公共事务学院助理教授、硕士研究生导师。黄源源，中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生。张采薇，中山大学政治与公共事务管理学院硕士。感谢复旦大学数字与移动治理实验室提供的数据支持与帮助。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“共同富裕背景下的数字政府建设研究：数字包容、决策范式与实施路径”（22JJD630024），中央高校基本科研业务费“智能时代地方政府‘块数据+’治理创新研究”（20720261004）。

数据，以免费、非歧视、机器可读和可复用的方式向社会供给的公共服务活动（郑磊，2015），也是政府面向市场和社会提供公共数据服务的重要方式。截至2025年7月，全国已有26个省份（不包含港澳台地区）与231个城市上线数据开放平台（复旦大学数字与移动治理实验室，2025）。然而，平台上线并未同步转化为高水平的数据供给。2025年“开放数林指数”显示，排名前70位的城市的数据层平均得分仅为26.85分（满分为55分），低质量数据偏多、数据覆盖范围有限、数据更新不及时等问题仍较为突出。由此形成一个值得关注的现实反差：为什么市级政府普遍愿意建立数据开放平台，却未必愿意持续提升数据开放水平？换言之，何种机制塑造了市级政府在不同阶段推进数据开放的差异化行为？这构成本文试图回答的核心问题。

近年来，学界围绕政府数据开放展开了大量研究。一方面，部分研究关注数据开放的绩效及其评估，构建了涵盖数据开放度、透明度等五维度的评估框架（Veljković et al.，2014），数据开放成熟度和执行能力评估体系（Solar et al.，2014），以及包含数据层、服务层、保障层和利用层的“中国开放数林指数”等评估体系（复旦大学数字与移动治理实验室，2025）。另一方面，部分研究深入剖析了影响数据开放的因素及其机理，从技术能力、财政资源、组织能力、创新文化，以及制度环境等因素加以解释（Yang et al.，2015；Fan & Zhao，2017；Grimmelikhuijsen & Feeney，2017；王法硕、项佳囡，2021；程风、邵春霞，2022）。然而，现有研究多侧重于单独探讨数据开放平台建设或上线后的开放水平评估，较少将两者纳入整体性框架来分析数据开放的阶段性差异及其生成机理，进而难以充分解释市级政府在数据开放不同阶段的策略性行为。

此外，既有研究多着眼于政策创新扩散理论视角，通过学习、竞争、强制等创新扩散机制来解释地方政府的数据开放行为（Berry & Berry，1990；Shipan & Volden，2008；Zhu，2014；吴金鹏、韩啸，2019；王法硕、项佳囡，2021）。然而，数据开放本身具有较强的风险属性，随着开放范围扩大和数据利用深化，地方政府不仅面临信息泄露、数据滥用以及公共安全等多重风险，也会因治理问题暴露、地方利益受损而承受社会问责压力。此外，国家层面关于政府数据开放的政策信号持续强化，但在较长时期内主要体现为方向性倡导、制度建设和地方探索，尚未纳入与干部奖惩直接挂钩的考核体系。这种政策倡导明确而考核约束相对弹性的制度环境，为地方政府的策略行为提供空间。因此，如何在响应中央政策倡导的同时尽可能规避风险以实现责任最小化，成为地方政府推动数据开放时的重要考量。由此可见，地方政府的数据开放行为不仅缘于竞争或强制，还可能缘于避责，而这一点还需要更多理论上的关注与讨论。

综上，本文引入避责视角，聚焦城市层面，探讨市级政府数据开放的阶段性差异及其生成机理，旨在揭示责任风险约束下市级政府的行为逻辑，为推动公共

数据高质量开放、提升公共数据服务效能提供理论依据与经验支撑。为此，本文基于282个城市2012—2025年的面板数据，运用离散时间事件史模型、双向固定效应模型和调整模型，考察纵向与横向扩散对不同阶段数据开放行为的影响。由此，本文既从避责视角拓展了关于政府数据开放的研究，也通过划分平台上线、开放深化两个阶段，揭示同一扩散因素在不同阶段的非对称效应及其作用机制。最终，本文通过识别避责逻辑发挥作用的边界，为健全公共数据服务的责任分担与激励机制提供政策启示。

二、理论基础与研究假设

（一）避责理论基础：动机与策略

“避责”的当代研究可追溯至20世纪80年代美国政治学对民选政治家行为动机的探讨。有学者将政策制定者的行为动机概括为邀功、追求良策与避责，并指出受“负面偏差”（Negativity Bias）影响，理性政治主体往往更重视最小化责任而非最大化功绩或追求良策（Weaver，1986）。随后，胡德及其合作者系统梳理了避责的机会、动机、策略与影响，开启了避责在多领域的研究议程，并区分了组织与责任配置策略（Agency Strategies）、政策与操作策略（Policy/Operational Strategies）以及话语与形象呈现策略（Presentational Strategies）等三种策略，揭示了问责强化与避责行为之间的内在张力，二者也由此构成一组镜像概念（Hood，2007；Hood，2010）。

避责还被进一步区分为预期性避责与反应性避责，前者强调在追责发生前通过制度、组织或政策设计预先控制责任风险；后者指在失败或争议发生后，通过辩护、否认或责任转移等方式应对追责（Hinterleitner & Sager，2017）。避责视角还被引入政策研究，这一观点认为，决策者会在“不行动责任”与“行动失败责任”之间权衡，并据此选择实质性行动、程序性回应或维持现状（Howlett，2014）。由此，政府行为被理解为责任风险约束下的策略性选择。

（二）避责视角与地方政府数据开放

避责理论为理解市级政府数据开放的行动逻辑提供了重要视角。数据开放“收益-风险”不对称的特征，为避责理论提供了典型的适用情境。政府数据开放是收益相对分散而风险较为集中的数字化行为。不同于“一网通办”、办公自动化等主要运行于政府内部的数字化实践，数据开放具有更强的对外属性。由此产生的数据利用收益虽由多主体共享，但数据泄露、隐私侵犯以及公共安全等多重风险则更多由政府承担。这种收益和风险不对称的情况契合了避责理论所强调的决策情境，即行动者会优先考虑如何降低责任而非追求收益（Hood，2007）。此外，

避责理论能解释市级政府在数据开放不同阶段中的差异化行为。政策制定者会比较不行动与采取行动分别可能带来的责任后果，据此选择相对安全的政策方案（Howlett，2014）。同样，数据开放同时伴随着两类责任风险：一是未及时响应政策要求或明显落后于其他城市时所产生的不行动责任风险，二是扩大数据供给后因数据安全与隐私保护等产生的行动责任风险。二者权重会随数据开放阶段而动态变化，进而影响市级政府的行动策略。

据此，本文将市级政府的数据开放区分为“平台上线”与“开放深化”两个阶段。平台上线阶段是以市级政府数据开放平台的首次上线为核心表征，意味着市级政府正式采纳数据开放政策，实现“从无到有”；而开放深化阶段则以市级政府数据开放水平为核心表征，反映平台上线后市级政府通过持续扩大数据供给、拓展开放范围和改善数据质量，实现“从有到优”。

两个阶段对应的责任结构并不相同。在平台上线阶段，持续不行动易被上级识别为响应迟缓或履责不足，市级政府因而面临不上线平台所产生的不行动责任风险。进入开放深化阶段，平台上线缓解了不行动的责任压力。但随着开放范围扩大和数据利用的不断深入，数据风险逐渐凸显，市级政府的决策重点转向开放的程度。因此，数据开放由平台上线向实质深化推进的过程，也是市级政府“不行动责任”与“行动责任”相对权重发生变化的过程。这种阶段性的责任结构变化可能引发市级政府对垂直与横向扩散的差异化响应。下文将据此展开深入探讨，提出研究假设并构建分析框架。

1. 平台上线阶段：纵向、横向扩散与市级政府数据开放平台上线

在政府运行过程中，上级政府是否行动是下级政府的重要参照（Zhu，2014）。在中央政策倡导下，省级政府率先上线平台将推动数据开放由一种具有较强自主性的地方创新，转化为具有明确方向的履责要求（樊博、石语希，2023）。市级政府若长期不跟进，便会与上级政府行动产生偏离，更可能因“不行动”而被问责。同省其他城市的先行行动同样会影响市级政府对不行动责任的判断。随着上线平台成为市级政府普遍采取的数字化行动，尚未上线平台的城市与同省其他城市相比，表现出更为明显的行为偏离，因不作为而被问责的可能性随之提升（Chen et al.，2025；Fan et al.，2025）。市级政府因而出于“恐后”而效仿，使自身行为与同级普遍实践保持一致。

可见，纵向与横向扩散虽来源不同，但都通过强化不行动的可见性与可归责性，提高市级政府继续观望的责任成本。因此，市级政府需采取可见性较高、履责信号明确且责任暴露相对可控的响应策略。开放平台具有明确上线时间和平台界面，能向上级政府和外界释放行动信号。同时，平台上线无须提前决定后续开放的数据范围与敏感程度，市级政府仍保留较大的执行空间。市级政府跟随省级政府或其他同级政府上线数据开放平台，既能降低不行动的责任风险，又能避免

过早推动实质性开放可能产生的行动风险，这构成市级政府在平台上线阶段实施避责性从众的具体表现。据此，本文提出如下假设。

H1a：纵向扩散与市级政府上线数据开放平台呈显著正相关。

H1b：横向扩散与市级政府上线数据开放平台呈显著正相关。

2. 开放深化阶段：纵向、横向扩散与市级政府数据开放水平

进入开放深化阶段，数据供给从低风险、标准化领域向更复杂的数据类型领域延伸，伴随开放行为的安全、隐私及使用责任风险持续提升（郑磊、刘新萍，2024），还牵涉数据、制度、技术、组织结构与行为等多个维度（Li et al.，2024）。面对潜在损失的增加，市级政府需在行动收益与责任后果之间再次进行权衡。因此，纵向与横向扩散能否继续推动市级政府提高开放水平，取决于降低不确定性和责任风险的作用能否抵消开放深化所增加的行动责任，而二者的相对强弱可能随扩散推进与开放深化而发生变化。

纵向上，省级数据开放平台的持续运行将推动数据目录、技术规范、安全管理和部门协调等方面的制度规范不断完善。在开放深化初期，这些示范所提供的政策合法性和经验支持能降低市级政府自主探索的不确定性与行动责任，推动其提高开放水平。然而，随着开放程度的不断提升，市级政府面临更异质化的数据类型与日益复杂的开放情境，省级政府形成的一般性经验无法完全适配市级政府的具体实践。而且，上级示范虽能为进一步的数据开放提供合法性依据，却无法代替市级政府对具体开放行为及其后果承担责任。由此，纵向扩散降低不确定性和责任风险的作用逐渐弱化，开放深化所伴随的行动责任不断增加。当后者超过前者时，继续深化开放反而会增加市级政府担责的风险，使其转向更加审慎的开放策略。在“不出事”逻辑下，纵向扩散可能由促进开放转为抑制开放。据此，本文提出如下假设。

H2a：纵向扩散与市级政府数据开放水平之间呈倒 U 形关系。

横向上，同省其他城市的先行开放也能在开放深化阶段提供经验示范。当同省仅有少数城市率先开展数据开放时，其实践能为后续开放的城市提供信息与经验参照（Wang & Lo，2016；Grimmelikhuijsen & Feeney，2017），降低后续城市的试错成本和行动风险，从而提高数据开放水平。然而，这种示范作用不会随数据开放城市的增加而持续增强。一方面，可供借鉴的基本经验逐渐丰富，新增的同行实践所提供的经验会趋于重复，模仿同行所能减少的不确定性呈现边际递减（Shipan & Volden，2008）。另一方面，市级政府继续提高开放水平仍需面对更加复杂的数据开放情境，并承担相应的行动责任。随着横向模仿收益不断减弱而行动责任持续增加，横向扩散对开放水平的影响呈现先促进、后回落的变化。据此，本文提出如下假设。

H2b：横向扩散与市级政府数据开放水平之间呈倒 U 形关系。

3. 开放深化阶段：开放水平偏离与市级政府的策略性调整

组织研究早已发现，在目标模糊或环境不确定的情境下，组织之间更易发生模仿并形成实践趋同（DiMaggio & Powell，1983）。近年研究进一步揭示了这种从众行为（bandwagon）的责任规避意义：市级政府可以通过采取同行的普遍实践，降低因行为偏离而被单独归责的风险（Chen et al.，2025）；当推进不足与推进过度可能带来不同责任后果时，同级其他政府的行为还可以成为地方政府判断自身是否处于相对安全位置的重要参照（Fan et al.，2025）。这一逻辑同样适用于解释市级政府的数据开放行为。同省各城市因处于相近的制度环境，面对同样的上级要求和考核标准，构成市级政府重要的横向参照对象（吴金鹏、韩啸，2019）。进入开放深化阶段后，由于数据开放缺乏明确的最优标准，市级政府不仅需判断是否跟进行动，还需判断应该开放到何种程度。相较于是否行动，同省其他城市的平均开放水平能提供更具体的程度参照，帮助市级政府判断自身开放程度是否不足或过度。

对自身开放程度的判断会进一步转化为方向不同的避责动机与调整动力。当开放水平明显低于同省其他城市平均水平时，相对落后会被视为市级政府行动迟缓或履责不足，从而提高“不行动”的责任风险，并形成向上追赶的动力；当开放水平明显高于同省其他城市平均水平时，继续扩大开放则意味着承担更多“行动”责任风险，市级政府因而更可能放缓进程或适度回调。两种方向相反的调整最终导致市级政府的数据开放水平向同省其他城市平均开放水平收敛。据此，本文提出如下假设。

H3：市级政府会根据自身与同省其他城市平均开放水平的偏离程度进行趋同性调整，即在低于同省其他城市平均水平时向上追赶，高于同省其他城市平均水平时向下回调。

综上，本文以市级政府对“不行动”和“行动”两种责任风险的动态权衡及其策略性应对为核心，构建政府数据开放两个阶段的分析框架（见图1）。在平台上线阶段，“不行动”的责任风险更为突出，市级政府通过跟随省级政府与省内其他城市政府实施数据开放来实现避责，由此形成纵向与横向扩散对平台上线的促进作用（H1a、H1b）。进入开放深化阶段后，“行动”责任风险逐渐显化，外部参照所提供的经验支持与责任风险缓释作用与不断上升的数据开放风险相互作用，纵向、横向扩散与开放水平形成倒U形关系（H2a、H2b）。同时，同省其他城市的平均开放水平进一步构成责任边界参照，推动市级政府根据自身相对位置进行趋同性调整（H3）。

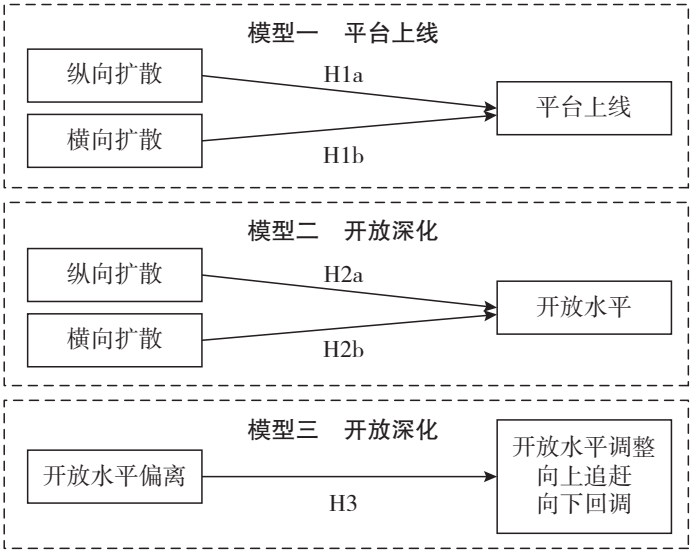


图 1　分析框架

资料来源：作者自制。

三、研究设计

（一）模型设定

1. 市级政府数据开放平台上线：离散时间事件史模型

市级政府首次上线政府数据开放平台的行为是本文第一阶段的分析对象。为考察市级政府在各年份首次上线平台的条件概率，本文构建“城市-年份”风险期数据，并采用基于 Logit 函数的离散时间事件史模型（Discrete-time Event History Model）进行估计。具体模型设定如式（1）所示。

$$logit(h_{i,t}) = log\left(\frac{h_{i,t}}{1-h_{i,t}}\right) = \alpha + \beta_1 ProvPlatform_{i,t} + \beta_2 PeerRate_{i,t-1} + \gamma X_{i,t-1} + \delta_1 T_{i,t} + \delta_2 T_{i,t}^{\ 2} + \delta_3 T_{i,t}^{\ 3} \quad (1)$$

其中，$h_{i,t}$ 表示城市 i 于年份 t 首次上线平台的风险率，$ProvPlatform_{i,t}$ 表示纵向扩散，即城市 i 所在省份在年份 t 是否已经上线省级政府数据开放平台，$PeerRate_{i,t-1}$ 表示横向扩散，即截至上一年年底城市 i 所在省份的市级政府数据开放平台上线比例，$X_{i,t-1}$ 表示滞后一期的控制变量，$T_{i,t}$ 表示城市自进入风险集以来的风险持续时间。α 为常数项，β_1 和 β_2 分别为纵向扩散与横向扩散的估计系数，γ 为控制变量的系数向量。为控制事件发生概率随时间变化所产生的时间依赖性，模型进一步纳入风险持续时间的一次项、平方项和三次项，其估计系数分别为 δ_1、δ_2 和 δ_3。

2. 市级政府数据开放水平：双向固定效应模型

本文第二阶段考察平台上线后市级政府的数据开放水平，采用双向固定效应模型（Two-way Fixed Effects Model）来缓解遗漏变量导致的估计偏误。为检验纵向与横向扩散的非线性影响，模型在纳入二者线性项的基础上进一步加入平方项。考虑到平方项与一次项之间可能存在较强的多重共线性，在构造平方项前，我们先对两个解释变量进行均值中心化处理。具体模型设定如式（2）所示。

$$OpenLevel_{i,t}=\alpha+\beta_1 ProvPeriod_{i,t}+\beta_2 ProvPeriod_{i,t}^{\ 2}+\beta_3 PeerRate_{i,t-1}+\beta_4 PeerRate_{i,t-1}^{\ 2}+\gamma X_{i,t-1}+\mu_i+\lambda_t+\varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

其中，$OpenLevel_{i,t}$ 表示城市 i 在年份 t 的政府数据开放水平，$ProvPeriod_{i,t}$ 表示截至年份 t 城市 i 所在省份省级政府数据开放平台持续运行的年数，$ProvPeriod_{i,t}^{\ 2}$ 和 $PeerRate_{i,t-1}^{\ 2}$ 分别为纵向扩散变量与横向扩散变量的平方项，μ_i 表示城市固定效应，λ_t 表示年份固定效应，$\varepsilon_{i,t}$ 表示随机扰动项，β_1 至 β_4 为相应解释变量的估计系数，其余项含义与前文保持一致。

3. 市级政府数据开放水平调整：调整模型

第三阶段关注市级政府的数据开放水平调整行为。调整模型（Adjustment Model）能刻画市级政府依据上一期参照状态修正下一期开放行为的动态过程，适用于分析开放水平的持续调整。借鉴既有研究的分析思路（Du & Dai，2018；曹树金、闫欣阳，2021），本文构建模型如式（3）所示。

$$\Delta OpenLevel_{i,t}=\alpha+\beta(PeerMean_{i,t-1}-OpenLevel_{i,t-1})+\gamma X_{i,t-1}+\mu_i+\lambda_t+\varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

其中，$\Delta OpenLevel_{i,t}$ 表示城市 i 在年份 t 时数据开放水平相较于上一年的变化，$PeerMean_{i,t-1}$ 表示上一年度城市 i 所在省份其他市级政府数据开放水平的平均值，$OpenLevel_{i,t-1}$ 表示上一年度城市 i 的政府数据开放水平，二者之差表示市级政府数据开放水平的偏离程度，β 为其估计系数。其余项含义与前文保持一致。

（二）研究样本与时间跨度

本文以副省级城市和地级市为研究对象，鉴于数据可得性，不包含港澳台地区。由于三沙市、儋州市、吐鲁番市、哈密市、拉萨市、山南市、海东市、日喀则市、林芝市、那曲市和昌都市的控制变量数据缺失较多，本文剔除这 11 个城市的数据，最终选取 282 个城市数据为研究样本。

在时间跨度上，本文对三个被解释变量的观测区间进行区分。一方面，我国市级政府数据开放平台上线始于 2012 年，因此，本文将“市级政府数据开放平台上线”的观察期定为 2012—2025 年。另一方面，为准确反映市级政府在开放深化阶段的实际水平与调整行为，本文采用复旦大学数字与移动治理实验室发布的“中国开放数林指数”作为测度依据。自 2017 年起，该指数被持续用于对地方公共数据开放利用的水平进行综合评价，指标体系涵盖保障、服务、数据和利用等

维度。其中，数据层考察数据数量、范围和质量，与本文所探讨的平台上线后持续扩大数据供给、拓展开放范围和改善数据质量的“开放深化”内涵相契合。据此，本文将“市级政府数据开放水平”“市级政府数据开放水平调整”的观察期确定为2017—2025年。

（三）变量说明与数据来源

1. 被解释变量

被解释变量分别为“市级政府数据开放平台上线”“市级政府数据开放水平”和“市级政府数据开放水平调整”，数据来源均为《中国地方公共数据开放利用报告》以及地方政府官网。

“市级政府数据开放平台上线”反映市级政府是否正式进入政府数据开放阶段，为二分虚拟变量，即市级政府在年份t建立政府数据开放平台则赋值为1，否则赋值为0。“市级政府数据开放水平”反映市级政府在平台上线后实际达到的开放程度，本文采用《中国地方公共数据开放利用报告》公布的市级政府数据开放得分进行测度。对于报告中未公布具体得分、仅公布所属分数区间的城市，以该分数区间的均值作为替代值。“市级政府数据开放水平调整”反映市级政府开放水平在连续年份间的动态变化，本文采用市级政府当年数据开放得分与上一年度得分之差进行测度。

2. 解释变量

解释变量为纵向扩散、横向扩散与市级政府数据开放水平偏离，数据来源同为《中国地方公共数据开放利用报告》及地方政府官网。

纵向扩散主要考察省级政府数据开放实践。根据政府数据开放所处阶段，本文采用不同方式进行测量。在政府数据开放平台上线阶段，本文参考既有研究做法（吴金鹏、韩啸，2019），采用省级政府数据开放平台是否上线进行测量。当城市所在省份已上线省级平台时，在上线当年及之后年份，该变量赋值为1，若未上线则赋值为0。在政府数据开放水平深化阶段，采用省级政府数据开放平台累计运行年数进行测量。

横向扩散主要考察同省市级政府的数据开放实践。参考既有研究做法（樊博、石语希，2023），本文采用上一年度同省市级政府数据开放平台上线率进行测度，即截至上一年年底，某一城市所在省份中已上线政府数据开放平台的城市数量占该省地级市总数的比例。

市级政府数据开放水平偏离反映市级政府相对于同省其他已开展政府数据开放城市的相对位置。借鉴既有研究的分析思路（Du & Dai，2018；曹树金、闫欣阳，2021），本文采用上一年度同省其他已上线政府数据开放平台的城市的平均开放水平，与本市上一年度开放水平之差进行测量。

3. 控制变量

为减少市级政府特征及外部环境差异对估计结果的影响，本文纳入以下控制变量：首先，本文控制组织开放度这一制度环境变量，以城市所在省份前一年度的市场化指数进行衡量（韩娜娜，2019）。其次，本文控制城市层面的社会经济变量，包括经济发展水平（王法硕、项佳囡，2021）、科技投入、教育水平、财政依赖度和人口规模（吴金鹏、韩啸，2019）。其中，经济发展水平采用前一年人均地区生产总值的对数值进行衡量，科技投入和教育水平分别采用前一年一般公共预算中科技支出和教育支出的对数值进行衡量，财政依赖度采用前一年一般公共预算支出与地方一般公共预算收入之差占一般公共预算支出的比重进行衡量，人口规模采用前一年人口总量的对数值进行衡量。最后，本文控制城市行政级别和区域位置，将副省级城市、非副省级省会城市和其他地级市分别赋值为3、2和1，将东、中、西和东北地区分别赋值为1至4。上述城市的社会经济数据主要来源于《中国城市统计年鉴》，市场化指数来源于中国分省份市场化指数数据库。

四、实证结果分析

（一）双向扩散与市级政府数据开放平台上线

1. 基准回归结果

市级政府数据开放平台上线的离散事件史模型估计结果如表1所示。模型1和模型2分别检验纵向与横向扩散的影响，模型3则是纵向扩散、横向扩散以及控制变量的全模型估计结果。结果显示，纵向扩散能显著促进市级政府上线数据开放平台。模型1中，纵向扩散的估计系数为1.683，在1%的统计水平上显著。模型3进一步纳入横向扩散及控制变量后，纵向扩散的估计系数为1.162（$p<0.01$），H1a得到支持。横向扩散同样能显著促进市级政府上线数据开放平台。模型2中，横向扩散的估计系数为4.377，在1%的统计水平上显著。模型3中，横向扩散仍在1%的统计水平上显著，估计系数为3.980，H1b得到支持。

表1　市级政府数据开放平台上线的离散事件史分析结果

变量	模型1		模型2		模型3	
	系数	优势比	系数	优势比	系数	优势比
纵向扩散	1.683*** (0.200)	5.384			1.162*** (0.276)	3.197
横向扩散			4.377*** (0.465)	79.571	3.980*** (0.480)	53.529
控制变量	No		No		Yes	

（续上表）

变量	模型 1		模型 2		模型 3	
	系数	优势比	系数	优势比	系数	优势比
风险持续时间三次多项式	Yes		Yes		Yes	
常数项	−3.408***		−2.977***		−0.487	
	(0.154)		(0.130)		(4.462)	
观测数	2958		2958		2958	
城市数	282		282		282	
Pseudo R^2	0.216		0.241		0.300	
Log lik	−585.760		−567.112		−523.118	

注：***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著，括号内数值为稳健标准误。相关控制变量限于篇幅并未列出。

资料来源：作者自制。

2．稳健性检验

本文从三个方面检验基准结果的稳健性，结果如表2所示。首先，考虑到离散事件史模型可以采用不同函数，模型4使用互补双对数（Complementary Log-Log，Cloglog）模型重新估计。其次，考虑到纵向扩散在省级层面发生，横向扩散也具有省内共同变动的特征，模型5将标准误调整为省份层面聚类，检验核心结果对统计推断层级的敏感性。最后，排除特殊政策年份。2015年，国务院先后发布《2015年政府信息公开工作要点》与《促进大数据发展行动纲要》，政府信息公开和大数据发展在国家层面获得较为集中的政策推动。为避免该年度的共同政策环境变化对市级政府数据开放行为可能产生的影响，模型6剔除2015年样本重新进行估计。结果显示，在三类检验中，纵向扩散和横向扩散的估计结果与基准模型基本一致，前文结论具有较好的稳健性。

表2　市级政府数据开放平台上线的稳健性检验结果

变量	模型4	模型5	模型6
纵向扩散	1.147***	1.162**	1.276***
	(0.266)	(0.527)	(0.284)
横向扩散	3.020***	3.980***	3.964***
	(0.374)	(0.834)	(0.482)
控制变量	Yes	Yes	Yes
风险持续时间三次多项式	Yes	Yes	Yes
常数项	−0.396	−0.487	−0.532
	(4.024)	(5.827)	(4.527)

（续上表）

变量	模型4	模型5	模型6
观测数	2958	2958	2678
城市数	282	282	282
Pseudo R^2	0.295	0.300	0.299
Log lik	−526.664	−523.118	−500.084

注：***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著，括号内数值为稳健标准误。
资料来源：作者自制。

（二）双向扩散与市级政府数据开放水平

1. 基准回归结果

纵向扩散和横向扩散影响市级政府数据开放水平的双向固定效应模型估计结果如表3所示。模型7、模型8分别反映了纵向扩散和横向扩散及其平方项的影响，模型9为同时纳入纵向扩散和横向扩散的全模型估计结果。结果显示，纵向扩散与政府数据开放水平之间未呈现显著的倒U形关系。模型7中，纵向扩散的平方项系数为−0.083，未达到统计显著水平；模型9中，纵向扩散的平方项系数为−0.061，仍未达到统计显著水平，H2a未得到支持。

相比之下，横向扩散与政府数据开放水平呈倒U形关系。模型8中，横向扩散的一次项系数为−4.393，在10%统计水平上显著，平方项系数为−15.109，在5%统计水平上显著；模型9中，横向扩散的一次项系数为−7.352，平方项系数为−20.235，均在1%统计水平上显著。进一步计算表明，当横向扩散达到约53.4%时，其对政府数据开放水平的影响由正向转为负向。由于该取值位于变量实际观测区间内，H2b得到支持。

表3　市级政府数据开放水平的基准回归结果

变量	模型7	模型8	模型9
纵向扩散	4.040***		5.044***
	(0.813)		(0.906)
纵向扩散平方项	−0.083		−0.061
	(0.067)		(0.074)
横向扩散		−4.393*	−7.352***
		(2.632)	(2.763)
横向扩散平方项		−15.109**	−20.235***
		(5.844)	(6.320)
控制变量	Yes	Yes	Yes
城市固定	Yes	Yes	Yes

（续上表）

变量	模型 7	模型 8	模型 9
年份固定	Yes	Yes	Yes
常数项	33.210 (94.762)	2.834 (111.936)	40.400 (89.148)
观测数	1105	1105	1105
城市数	206	206	206
组内 R^2	0.130	0.119	0.148

注：***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著，括号内数值为稳健标准误。
资料来源：作者自制。

2．稳健性检验

稳健性检验从以下四方面展开，结果如表4所示。第一，Lind-Mehlum U-test检验确保倒U形曲线的极值点出现在样本区间内。第二，调整样本期。考虑到2023年政府数据开放水平的可观测样本数量相较于相邻年份明显偏少，模型10删除2023年样本重新进行估计。第三，调整样本容量。为避免仅有一期观测值的城市无法为固定效应模型提供有效的组内变异，模型11仅保留具有两期及以上有效观测的城市样本进行回归。第四，调整标准误聚类层级，模型12将基准模型调整为省份层面的聚类稳健标准误。结果显示，研究结论具有较好的稳健性。

表4　市级政府数据开放水平的稳健性检验结果

变量	U-test检验	模型 10	模型 11	模型 12
纵向扩散		5.058*** (0.958)	5.044*** (0.907)	5.044*** (1.551)
纵向扩散平方项		−0.054 (0.076)	−0.061 (0.074)	−0.061 (0.173)
横向扩散		−8.863*** (3.032)	−7.352*** (2.764)	−7.352 (7.087)
横向扩散平方项		−22.240*** (6.285)	−20.235*** (6.321)	−20.235* (11.302)
控制变量		Yes	Yes	Yes
城市固定		Yes	Yes	Yes
年份固定		Yes	Yes	Yes
常数项		51.919 (88.865)	40.296 (89.201)	40.400 (91.936)
观测数		988	1095	1105
城市数		206	196	206
组内 R^2		0.152	0.148	0.148

（续上表）

	变量	U-test 检验	模型 10	模型 11	模型 12
U-test 检验	极值点	-0.182			
	t 值	2.69***			
	斜率区间	(21.624，-18.846)			
	横向扩散取值区间	[-0.716，0.284]			

注：***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著，括号内数值为稳健标准误。

资料来源：作者自制。

（三）市级政府数据开放水平的偏离与动态调整

1. 基准回归结果

表5报告了市级政府数据开放水平偏离对其后续开放水平调整的双向固定效应模型估计结果。模型13是市级政府数据开放水平偏离对其后续开放水平调整的影响估计，模型14为纳入控制变量后的模型估计结果，模型15进一步将开放水平偏离拆分为低于或高于同省其他城市平均开放水平两类差距变量，并将二者同时纳入模型进行估计，以检验市级政府开放水平调整是否存在非对称性。结果显示，市级政府数据开放水平的偏离会导致其动态调整。模型13中，市级政府数据开放水平偏离的估计系数为0.621，在1%的统计水平上显著。模型14纳入控制变量后，估计系数为0.631，仍在1%的统计水平上显著。模型15显示，当市级政府数据开放水平低于或高于同省其他城市平均水平时，偏离变量的估计系数分别为0.761和0.518，均在1%的统计水平上显著。这表明，市级政府会根据自身所处的相对位置，通过提高开放水平或放缓开放速度，甚至适度回调，缩小与同省其他城市平均水平的差距。综上，H3得到支持。进一步的系数差异检验说明，两类系数差异在10%的统计水平上显著（F=3.62，p=0.059），表明与高位城市的回调相比，低位城市追赶同省其他城市平均水平的调整幅度更大。

表5　市级政府数据开放水平调整的基准回归结果

变量	模型13	模型14	模型15
市级政府数据开放水平偏离	0.621*** (0.054)	0.631*** (0.056)	
低于同省其他城市平均开放水平的偏离			0.761*** (0.097)
高于同省其他城市平均开放水平的偏离（负值）			0.518*** (0.071)
控制变量	No	Yes	Yes
城市固定	Yes	Yes	Yes

（续上表）

变量	模型 13	模型 14	模型 15
年份固定	Yes	Yes	Yes
常数项	−8.281***	−42.108	−26.291
	（2.950）	（92.493）	（91.183）
观测值	802	802	802
城市数	192	192	192
组内 R^2	0.303	0.318	0.324

注：***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著，括号内数值为稳健标准误。

资料来源：作者自制。

2．稳健性检验

本文通过调整样本期、样本容量和标准误聚类层级三种方式进行稳健性检验，结果如表6所示。其中，模型16和模型17是剔除2023年样本后的估计结果，模型18和模型19是仅保留两期及以上有效观测城市样本后的估计结果，模型20和模型21是将标准误聚类层级调整为省份层面的估计结果。结果显示，在不同的稳健性检验下，各核心变量的系数方向均未发生变化，且保持1%的统计显著水平，表明关于H3的研究结论具有较好的稳健性。

表6　市级政府数据开放水平调整的稳健性检验

变量	模型 16	模型 17	模型 18	模型 19	模型 20	模型 21
市级政府数据开放水平偏离	0.596***		0.631***		0.631***	
	（0.062）		（0.056）		（0.067）	
低于同省其他城市平均开放水平的偏离		0.689***		0.761***		0.761***
		（0.106）		（0.097）		（0.118）
高于同省其他城市平均开放水平的偏离（负值）		0.510***		0.518***		0.518***
		（0.084）		（0.071）		（0.082）
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
城市固定	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
年份固定	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
常数项	−49.364	−30.162	−42.234	−26.372	−42.108	−26.291
	（106.568）	（106.754）	（92.692）	（91.379）	（97.072）	（103.622）
观测值	591	591	778	778	802	802
城市数	192	192	168	168	192	192
组内 R^2	0.293	0.296	0.318	0.324	0.318	0.324

注：***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著，括号内数值为稳健标准误。

资料来源：作者自制。

五、讨论与结论

（一）理论讨论

本文从避责视角出发，探讨风险与问责下市级政府推进数据开放的行为逻辑。研究发现，市级政府通过参照上级与同级政府实践，持续权衡不行动与行动的责任风险，并据此调整自身行为。在平台上线阶段，纵向与横向扩散均显著推动市级政府上线数据开放平台；但进入开放深化阶段后，二者的作用明显分化，纵向扩散持续促进开放水平提升，未呈现预期的倒U形关系，而横向扩散的影响则呈倒U形。市级政府还会根据自身与同省其他城市平均开放水平之间的偏离程度，调整后续开放行为，表现出避责性从众。上述结果表明，数据开放是市级政府随着责任结构变化不断调整行动策略的动态过程。本文将从避责动机、责任参照与行为响应三个关联层面展开讨论。

1. 责任显化：政府数据开放中的避责逻辑

传统政策扩散和公共数据开放研究主要从政策学习、府际竞争、制度压力和组织准备度等方面，解释政府为何采纳数据开放（Wang & Lo，2016；Grimmelikhuijsen & Feeney，2017；吴金鹏、韩啸，2019；王法硕、项佳囡，2021）。这些研究多关注哪些外部条件能推动政策采纳，但对地方政府为何、如何响应这些因素，以及对过程中存在的责任风险等讨论相对不足。本文发现，在数据开放这一预期收益相对分散，但责任后果较为集中和显化的数字治理领域，市级政府具有明显的责任最小化倾向，并通过“向上看”与“左右看”来判断其行动策略。

更重要的是，对比平台上线阶段与开放深化阶段的检验结果可以发现，市级政府的避责重心会随阶段演进而动态转换。市级政府既会在以基础建设为主的数据开放实践初期，通过平台上线这一高可见度行为来规避不行动责任风险；也会在数据开放转向服务供给且数据安全风险攀升的开放深化阶段，通过放缓开放进度来控制行动责任风险。由此，避责可能表现为在不同阶段选择责任成本相对较低的行动方式。据此，本文拓展了既有研究关于政府部门会策略性回应开放压力的发现（Ruijer et al.，2020），数据策略性开放可能缘于其对不行动与行动两类责任风险的主动权衡。

2. 责任参照：政府数据开放的避责参照及其阶段转换

市级政府处于纵横交错的组织互动网络。对于市级政府而言，上级与同级政府的创新实践一方面为其策略性调适提供合法性与经验支持，另一方面也提高了其偏离既有政策方向或普遍实践的责任风险。既有研究多关注纵向扩散和横向扩散的压力面向，或从竞争视角来理解地方政府模仿同级政府的行为动机，本文则

从避责视角出发，讨论外部实践的参照作用及其限度。

从时间动态性来看，市级政府实施避责性从众行为时，不同阶段有不同的参照内容。在平台上线阶段，上级和同级政府是否行动是市级政府判断责任风险的重要参照。进入开放深化阶段后，“是否开放”变为“开放多少、开放多深”，参照内容从是否行动转为行动水平。

从内部差异性来看，纵向扩散与横向扩散在开放深化阶段具有不同的作用形态。这一分化与二者所嵌入的责任关系有关。纵向扩散是基于授权与归责的上下级关系。省级平台持续运行不仅提供经验参照，还强化了数据开放作为履责要求的政策信号，为市级政府持续开放提供制度依据和授权保护。即使开放深化伴随的行动风险不断增加，遵循上级要求行动仍具有较强的合理性。由此，纵向扩散既提高不行动责任风险，也缓解行动责任风险，在开放深化阶段仍保持持续的正向作用（Zhu，2014）。相比之下，横向扩散虽具备信息参照与行为背书的作用，但这两方面作用均存在一定限度。随着数据开放逐渐普及，新增的同级政府实践所提供的信息趋于有限，降低不确定性的作用随之减弱。同时，同级政府实践所提供的行为背书源于共同实践而非权威授权，难以为市级政府承担风险提供充分支持。随着开放深化所伴随的行动责任风险不断增加，横向扩散难以缓解行动责任风险，其促进作用由前期提升转向后期回落。上述发现表明，对不同外部参照的分析应深入其背后的责任关系，关注不同关系所提供的支持能否在长期实践中应对责任风险的变动。

3．责任回应：避责性从众与政府数据开放的动态调整

尽管存在避责动机，市级政府仍需以具体行动回应外部诉求。既有研究多聚焦于考察平台上线初期阶段，将此间各政府的趋同行动主要归因于外部压力。本文将观察延伸至后期发展，进一步揭示其背后的避责逻辑。避责性从众随阶段发展而变化，在平台上线阶段表现为对上级、同级政府行动的跟随，在深化发展阶段表现为围绕同省其他城市平均水平进行动态调整。

这种转换缘于不同阶段任务特征和责任风险结构的变化。在平台上线阶段，国家层面关于政府数据开放的政策倡导使“是否行动”更易受到关注，平台建设任务边界相对清晰，跟随上级、同级政府上线有助于市级政府尽快脱离“不行动”状态，降低履责不足的责任风险。进入开放深化阶段后，政府数据开放转向更具弹性和持续性的服务供给，自由裁量与责任归属的统一，使市级政府需要把控可见又安全的开放程度，兼顾履责又避免“出事”。此时，向同省其他城市平均水平靠拢既可避免因明显落后带来的履责压力，也能减少过度领先所伴随的数据安全风险与额外工作负荷。

此外，本文还发现，这种趋同调整并非对称发生。当开放水平明显落后于同级其他政府时，履责不足更明显，向上追赶既能改善市级政府的相对位置，也符合持续推进数据开放的政策要求，因而调整动力更强。而当开放水平高于同省其

他城市平均水平时，履责结果已得到体现，适度领先本身也具有积极意义，其避责策略更多表现为控制开放节奏和有限回调，以降低进一步扩大开放带来的新增责任风险。由此可见，避责性从众并非追求与同行完全一致，而是在寻找责任风险相对可控的行动区间。

上述发现不仅将避责性从众拓展至政府数据开放场域，也进一步揭示了同级政府参照作用在不同情境下的差异。已有研究发现，市级政府会通过竞争性赶超，扩大与本省同级城市平均开放水平的差距（曹树金、闫欣阳，2021）；本文则发现，随着开放的深化，市级政府更趋向于模仿和趋同。二者的差异表明，同级政府的参照作用可能会随开放阶段及其责任风险而变化。在早期阶段，通过竞争性赶超来彰显其积极行动，有助于规避不行动责任；在深化阶段，由于行动责任上升，对同级政府行为的响应更趋审慎。因此，对数据开放中同级政府参照作用的理解，不应局限于竞争或趋同的静态判断，而应将其置于不同阶段的责任风险中加以分析。

（二）政策启示

首先，明确责任边界，完善风险分担机制，减少因责任不清和问责风险而产生的策略性开放行为。应完善数据分类分级制度，明确无条件开放、授权开放、限制开放和禁止开放的范围，并对涉及个人隐私、商业秘密、公共安全和关键基础设施的数据实行更严格审查。同时，建立覆盖开放前评估、开放中监管和开放后处置的制度链条，细化脱敏、审批、使用监管和责任追溯规则。对于依规开放后仍出现的合理风险，应区分技术失误、管理违规、第三方滥用和不可预见风险，完善容错纠错、责任分担与应急处置机制，减少市级政府因规避责任风险而采取的象征性开放或低水平开放。

其次，优化考核方式，避免因简单排名而诱发的策略性从众。数据开放考核应由单一排名转向分阶段、分类别和质量导向的评价体系。平台上线阶段应重点考察制度建设、平台可用性、基础目录、部门协同和安全审查；平台运行阶段则应提高数据质量、更新频率、实际使用、应用成效和风险治理能力等指标的权重，使考核真正促进开放服务水平提升，而非强化避责性从众和形式主义。

最后，强化省级统筹，降低开放风险与能力差异，切实为市级政府的数据开放提供引导与支撑。省级平台不应止于推动城市“建平台”，还应承担统一标准、技术支撑和能力补位等功能，统一数据目录、接口规范、脱敏规则和安全审查模板，为市级政府提供操作依据。同时，可建设敏感信息识别、数据质量检测、风险预警和应急响应等共性工具，降低市级政府识别和处置风险的成本。对基础较弱的城市加强培训、咨询和运维支持，对基础较好的城市给予更大的探索空间，支持高质量数据集建设和应用开发。

（三）研究不足与未来展望

本文仍存在一定不足，有待后续研究进一步拓展。第一，本文主要基于市级政府的客观行为推断其避责逻辑，尚未直接测量城市官员对“不行动”与“行动”责任风险的主观感知，也未充分考察领导注意力、主要领导更替、城市行政层级，以及资源禀赋等因素可能带来的异质性影响。未来研究可结合问卷、访谈或实验方法，对“外部参照—责任感知—行为响应”的机制进行更直接的检验，并进一步识别不同领导、不同城市特征下避责行为的差异。第二，本文对开放水平和横向参照群体的测量仍有进一步细化的空间。未来研究可进一步区分不同类型数据的风险属性、更新频率和数据质量等具体维度，将地理邻近、经济相似或标杆城市等特征纳入参照网络，同时进一步引入网络空间分析，识别多重参照关系，并借助政策试点、制度变迁等准自然实验加强因果识别，以更细致深入地识别市级政府数据开放行为的形成机制与动态演变。第三，本文主要从避责性从众视角来解释市级政府对外部参照的行为响应，但政府间影响可能同时包含政策学习、竞争赶超等多重机制，未来研究可通过情境实验、过程追踪或更细致的机制变量设计，比较不同动机在数据开放不同阶段的作用条件及相互关系，进一步明确避责性从众的适用边界。

参考文献

曹树金、闫欣阳（2021）. 公共信息系统发展决策的同伴影响研究——以我国市级政府开放数据网站为例. 信息资源管理学报，11(5)：49-59.

Cao, S. J., & Yan, X. Y. (2021). Peer Influence on Public Information System Development Decisions: Taking the Municipal OGD Platforms in China as an Example. *Journal of Information Resources Management*, 11(5): 49-59. (in Chinese)

程风、邵春霞（2022）. 中国省级政府数据开放水平的驱动机制研究. 情报杂志，41(3)：198-207.

Cheng, F., & Shao, C. X. (2022). Research on the Driving Mechanism of China's Provincial Government Data Opening Level. *Journal of Intelligence*, 41(3): 198-207. (in Chinese)

樊博、石语希（2023）. 中国政府数据开放的政策创新扩散研究——成本收益和外部压力的竞争性解释. 现代情报，43(10)：74-84.

Fan, B., & Shi, Y. X. (2023). Study of the Diffusion of Policy Innovations for Open Government Data in China: Competing Explanations of Cost-Benefit and External Pressures. *Journal of Modern Information*, 43(10): 74-84. (in Chinese)

复旦大学数字与移动治理实验室（2025）.《2025 中国地方公共数据开放利用报告》. 中国开放数林指数网，2025-11-25.

Lab for Digital and Mobile Governance, Fudan University (2025). 2025 *Report on the Opening and Utilization of Local Public Data in China*. China Open Data Index. (in Chinese)

韩娜娜（2019）. 中国省级政府网上政务服务能力的生成逻辑及模式——基于 31 省数据的模糊集定性比较分析. 公共行政评论，12(4)：82-100+191-192.

Han N. N. (2019). Realization Logical and Model of Provincial Government Online Services Ability in China: An Empirical Study Based on FSQCA Method. *Journal of Public Administration*, 12(4): 82-100+191-192. (in Chinese)

王法硕、项佳囡（2021）. 中国地方政府数据开放政策扩散影响因素研究——基于 283 个地级市数据的事件史分析. 情报杂志，40(11)：113-120.

Wang, F. S., & Xiang, J. N. (2021). Research on the Influencing Factors of Open Local Government Data Policy in China: Event History Analysis Based on the Data of 283 Prefecture Level Cities. *Journal of Intelligence*, 40(11):

113-120. (in Chinese)
吴金鹏、韩啸(2019). 制度环境、府际竞争与开放政府数据政策扩散研究. 现代情报, 39(3): 77-85.
Wu, J. P., & Han, X. (2019). Institutional Environment, Intergovernmental Competition, and the Diffusion of Open Government Data Policy. *Journal of Modern Information*, 39(3): 77-85. (in Chinese)
郑磊(2015). 开放政府数据研究: 概念辨析、关键因素及其互动关系. 中国行政管理, (11), 13-18.
Zheng, L. (2015). Study on Open Government Data: Definitions, Factors and Interactions. *Chinese Public Administration*, (11), 13-18. (in Chinese)
郑磊、刘新萍(2024). 我国公共数据开放利用的现状、体系与能力建设研究. 经济纵横, (1): 86-92.
Zheng, L., & Liu, X. P. (2024). Current Situation, System, and Capacity Building of Public Data Sharing in China. *Economic Review Journal*, (1): 86-92. (in Chinese)
Berry, F. S., & Berry, W. D. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
Chen, S., Jia, K., & Chan, K. N. (2025). When Blame Avoidance Meets Transparency: Local Governments' Bandwagon Strategy in Environmental Information Disclosure in China. *Local Government Studies*, 51(1): 69-89.
DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
Du, K., & Dai, Y. (2018). The Doctrine of the Mean: Reference Groups and Public Information Systems Development. *The Journal of Strategic Information Systems*, 27(3): 257-273.
Fan, B., & Zhao, Y. (2017). The Moderating Effect of External Pressure on the Relationship Between Internal Organizational Factors and the Quality of Open Government Data. *Government Information Quarterly*, 34(3): 396-405.
Fan, Z., Jing, Y., & Chen, S. (2025). Bringing in Horizontal Strategic Interactions: Blame Avoidance and Local Governments' Bandwagon Strategy in Prioritizing E-Participation. *Government Information Quarterly*, 42(2): 102034.
Grimmelikhuijsen, S. G., & Feeney, M. K. (2017). Developing and Testing an Integrative Framework for Open Government Adoption in Local Governments. *Public Administration Review*, 77(4): 579-590.
Hinterleitner, M., & Sager, F. (2017). Anticipatory and Reactive Forms of Blame Avoidance: Of Foxes and Lions. *European Political Science Review*, 9(4): 587-606.
Hood, C. (2007). What Happens When Transparency Meets Blame-Avoidance? *Public Management Review*, 9(2): 191-210.
Hood, C. (2010). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
Howlett, M. (2014). Why Are Policy Innovations Rare and So Often Negative? Blame Avoidance and Problem Denial in Climate Change Policy-Making. *Global Environmental Change*, 29: 395-403.
Li, Y., Yang, R., & Lu, Y. (2024). A Privacy Risk Identification Framework of Open Government Data: A Mixed-Method Study in China. *Government Information Quarterly*, 41(1): 101916.
Ruijer, E., Détienne, F., Baker, M., Groff, J., & Meijer, A. J. (2020). The Politics of Open Government Data: Understanding Organizational Responses to Pressure for More Transparency. *The American Review of Public Administration*, 50(3): 260-274.
Shipan, C. R., & Volden, C. (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4): 840-857.
Solar, M., Daniels, F., López, R., & Meijueiro, L. (2014). A Model to Guide the Open Government Data Implementation in Public Agencies. *Journal of Universal Computer Science*, 20(11): 1564-1582.
Veljković, N., Bogdanović-Dinić, S., & Stoimenov, L. (2014). Benchmarking Open Government: An Open Data Perspective. *Government Information Quarterly*, 31(2): 278-290.
Wang, H. J., & Lo, J. (2016). Adoption of Open Government Data among Government Agencies. *Government Information Quarterly*, 33(1): 80-88.
Weaver, R. K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4): 371-398.
Yang, T. M., Lo, J., & Shiang, J. (2015). To Open or Not to Open? Determinants of Open Government Data. *Journal of Information Science*, 41(5): 596-612.
Zhu, X. (2014). Mandate Versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China. *Public Management Review*, 16(1): 117-139.

责任编辑: 张雪帆

公共数据社会化开发利用能否促进数字经济发展？

秦瑞楠　王新泽　孙宗锋*

【摘要】公共数据社会化开发利用是增加数据要素供给，促进数据要素市场建设，加快数字经济发展的重要手段，其本质是一种公共服务。我国公共数据社会化开发利用正从“数据开放”走向“数据开放+授权运营”双轮驱动的新发展阶段。基于政策工具理论，论文将数据开放与授权运营分别视为命令性政策工具与激励性政策工具，借助各地实践契机开展准自然实验研究，分别检验了两者对地方数字经济发展的影响。研究发现，数据开放与授权运营均会对地方数字经济发展水平产生显著的正向影响，但数据开放的长效性有待观察，而授权运营则能持续推动数字经济发展。进一步分析发现，数据开放与授权运营的政策组合还会产生协同效应，实施政策组合的省份相较于仅实施单一政策的省份，数字经济的发展水平显著上升；不同授权运营模式与数据开放的组合效应存在较大差异。研究为完善我国公共数据服务制度体系提供了新思路。

【关键词】公共数据服务　数据开放　授权运营　数字经济　政策工具

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2026）05-0097-21

一、问题提出

公共数据是公共部门在履职过程中采集或生产的数据，是全社会共同拥有的公共资源，应“取之于民、还之于民”（郑磊，2024）。现有研究表明，公共数据社会化开发利用可以显著促进宏观区域和微观企业发展。一方面，公共数据社会化开发利用能促进区域协调发展（方锦程等，2023），优化数字营商环境（张电

* 秦瑞楠，山东大学政治学与公共管理学院博士研究生。王新泽，山东大学政治学与公共管理学院博士研究生。通讯作者：孙宗锋，山东大学政治学与公共管理学院教授。感谢匿名评审专家的修改意见。

基金项目：国家自然科学基金面上项目“监管模式对公务员使用生成式人工智能行为的影响及机制研究”（72574125），国家社会科学基金重大项目“中国共产党城市治理理论与实践研究”（24&ZD146）。

电等，2024），推动数字化发展（马海群、王本刚，2024）；另一方面，公共数据社会化开发利用还能赋能企业创新（张吉昌、龙静，2024），加快企业数字化转型（韩奇、杨秀云，2024），刺激企业就业增长（刘达等，2024）。本质上，公共数据的社会化开发利用是一种新型公共服务，目标在于满足数字时代各类市场与社会主体日益增长的数据需求，赋能经济社会发展，增进公共利益。

在实践中，公共数据社会化开发利用主要通过公共数据开放（以下简称“数据开放”）和公共数据授权运营（以下简称“授权运营”）来实现。具体来说，数据开放是公共部门免费且无歧视地向社会供给原始的、可机读的公共数据资源的行为，其本质是“润物细无声”的主动供应模式，是公共数据服务的基本面（郑磊，2015）；而授权运营则是公共部门将持有的原始公共数据授权给特定主体进行增值性开发，进而向市场和社会主体提供数据产品或服务的行为（孟庆国等，2024），其本质是有的放矢的按需服务模式，是公共数据服务的深耕层（刘新萍、郑磊，2024）。

近年来，学界围绕公共数据社会化开发利用已积累了丰富的研究成果。一方面，既有研究深入探讨了数据开放的实施成效与现实障碍（郑磊、高丰，2015；刘淑妍、王湖葩，2021）；另一方面，学者也开始关注授权运营这一路径，对其法律属性（沈斌，2023）、制度定位（龚芳颖等，2023）、风险规制（颜佳华、曾玉芝，2023）、实践进展（张会平等，2021）进行了一些理论探讨。然而，现有研究在探讨公共数据社会化开发利用赋能数字经济时，往往侧重于单一方式的成效，较少将数据开放与授权运营置于公共数据服务的整体框架下展开分析，亦较少从政策工具的视角审视二者的工具属性及其政策组合效应。因此，本文尝试从政策工具视角切入，回答以下两个核心问题：第一，作为命令性政策工具的数据开放与作为激励性政策工具的授权运营，是否均能有效促进地方数字经济发展？第二，两者之间的政策组合存在何种效应？

二、文献综述与研究假设

（一）文献综述

政策工具是政府为实现政策目标而运用的手段与机制，其研究可追溯至20世纪60年代，有学者对经济政策工具进行了系统分类（Kirschen et al.，1964）。然而，政策工具真正成为公共政策研究的核心议题，是在20世纪80年代“新公共管理”运动兴起、学界对政府治理绩效展开系统反思之后。早期研究从不同维度对政策工具进行分类：依据政府可支配的治理资源，政策工具可划分为节点、权威、财力、组织四类，即NATO经典框架（Hood，1983）；从工具的作用方式出

发，政策工具可分为命令、激励、能力建设与系统变迁四类（McDonnell & Elmore，1987）。随着研究的进一步深化，学界的关注重点逐渐由“政府工具有哪些”转向“政府为何选择特定工具”，强调政策情境、制度环境和决策者认知对工具选择的影响（Linder & Peters，1989）。此后，政策工具研究进一步突破对单一实质性工具的关注，将塑造政策过程、主体关系和组织结构的程序性工具纳入分析（Howlett，2000），从探讨单一工具选择逐步拓展至多种政策工具的组合及其互动关系（Howlett，2004）。由此，政策工具研究逐渐形成了从工具分类、工具选择到工具组合的理论演进脉络（Capano & Howlett，2020）。

相较于西方，中国学界对政策工具的研究起步稍晚，但已逐步形成从理论引介、类型建构到过程分析的本土化发展脉络。早期国内研究主要围绕政策工具的基本概念、理论背景、类型划分以及工具选择展开，并尝试结合中国政府治理实践对西方政策工具理论进行本土化阐释（顾建光，2006；陈振明、和经纬，2006）。此后，相关研究逐渐超越对既有分类框架的简单移植，转向对政策工具理论的知识基础、演进逻辑及其中国适用性的系统反思，政策工具选择的制度环境与治理情境也开始受到关注（黄红华，2010；孙志建，2011）。在此基础上，国内学者进一步超越对政策工具静态类型与属性的分析，将政策工具的形成、运用与变迁及其同制度环境之间的互动纳入研究，推动政策工具研究走向过程分析（郭随磊、魏淑艳，2017）。近年来，学界又从工具类型、设计特征与整体调试等多层次审视政策工具选择，分析工具交互关系、治理情境与动态适配对政策效果的影响（张剑等，2026）。

在当代公共治理实践中，面对日益复杂、相互交织且具有高度不确定性的“棘手问题”，依赖单一政策工具的传统分析范式已显不足。在此背景下，政策工具理论研究重心逐渐由单一政策工具的选择转为多元政策工具的组合运用，政策组合作为政策工具研究的前沿理论透镜，受到学界的广泛关注（张剑、李鑫，2022）。政策组合最早被经济学家应用于财政政策和货币政策互动关系的研究（Mundell，1962）。政策组合的内涵超越了政策工具的简单集合，它被定义为要素、过程、特征、维度等政策元素的有机系统组合，是解决复杂和系统性政策问题的有效手段（Rogge & Reichardt，2016）。政策组合理论的关键洞察在于，政策组合效果并非取决于单个政策的最优设计，而更多取决于组合内各政策元素间的互动关系。换言之，政策组合效果具有不确定性，不仅有可能产生“1+1>2”的政策协同效果，也有可能产生“1+1<2”的政策冲突效果（Del Río，2014）。综上，结合数据开放和授权运营的制度特征，借鉴 McDonnell 和 Elmore（1987）的政策工具分类，本文将数据开放和授权运营分别视为命令性政策工具和激励性政策工具，将数据开放和授权运营之间对数字经济促进的组合效果视为政策组合效应。本文的分析框架如图 1 所示。

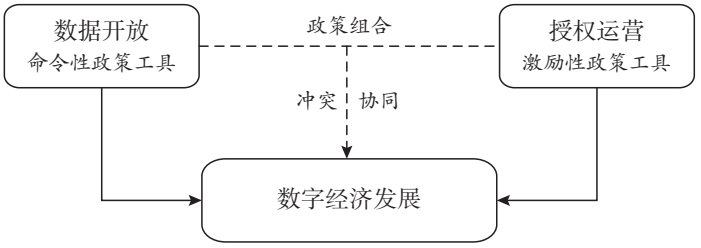


图1　分析框架

资料来源：作者自制。

（二）研究假设

1．公共数据社会化开发利用的数字经济促进效应

数字经济是以数据要素为关键资源，以互联网平台为主要信息载体，以数字技术创新驱动为牵引，以一系列新模式和业态为表现形式的经济活动（陈晓红等，2022）。数据作为新的经济增长要素被纳入生产函数，重构了生产要素体系，进一步拓展了传统经济增长理论的边界，为解释数字经济增长提供了新的理论框架（欧阳日辉、刘昱宏，2024）。在数据要素对数字经济发展日益重要的背景下，高质量数据供给不足已成为制约我国数字经济发展的关键瓶颈（杨艳、林凌，2024），而公共数据社会化开发利用被认为是推动高质量数据供给的重要方式（王伟玲，2022）。从政策工具的视角看，数据开放与授权运营作为命令性政策工具与激励性政策工具，正是通过差异化的作用机制扩大数据要素供给，进而促进数字经济发展。

一方面，公共数据的社会化开发利用能直接扩大公共数据资源的有效供给。具体来说，数据开放将公共数据资源公平、普惠、无歧视地开放给市场和社会主体，降低了市场和社会主体获取公共数据的成本，扩大了数据供给的规模与覆盖面（郑磊，2024）。授权运营则通过市场化机制激励第三方主体对公共数据进行增值性开发，进而对外提供更符合市场需求的高质量数据产品和服务（王伟玲，2022；郑磊、侯铖铖，2024）。此外，授权运营还可通过“原始数据不出域，数据可用不可见”的方式向社会输出一些高价值但却无法直接开放的公共数据，进一步扩展公共数据对外供给的范围（龚芳颖等，2024）。因此，无论是数据开放还是授权运营，均可以唤醒“沉睡”的公共数据，实现公共数据资源对外输出，助力数字经济发展。

另一方面，公共数据的社会化开发利用还能带动非公共数据要素资源的供给与流通。市场和社会主体也是数据资源的重要生产者和控制者（付熙雯、王新泽，2022）。然而，市场和社会主体控制的数据资源大多闲置，没有在数据要素市场进行流通，数据的生产要素价值并未得到充分释放（全国数据资源统计调查工作组，2025）。既有研究普遍认为，因数据要素开发利用的制度法规不健全而产生的法律性风险，抑制了市场主体开发利用数据资源的意愿（杨艳、林凌，2024）。政策

反馈理论指出，政策不仅是政治系统的输出，还会反作用于政治系统（郑石明、薛雨浓，2023）。政策通过解释机制能塑造社会公众对特定事物的态度和认知（翟文康、邱一鸣，2022）。因此，公共数据社会化开发利用，尤其是授权运营，可能产生示范效应，增强社会和市场主体开发利用自身数据资源的意愿（胡元聪、龚家锋，2024），进而增加数据要素市场中非公共数据要素资源的供给。

综上，无论是作为命令性政策工具的数据开放，还是作为激励性政策工具的授权运营，均在不同程度上扩大了数据要素的供给。作为新型生产要素，数据凭借其可复制、可共享以及边际成本趋近于零等特性，突破了传统生产要素的增长约束，通过提升资源配置效率与生产率，成为驱动数字经济增长的重要基础（Goldfarb & Tucker，2019）。相较于传统生产要素，数据具有近乎无限的供给潜力和广泛的应用场景，能在更大范围内扩展经济活动的生产边界，为数字经济提供持续的增长动能（费方域等，2018）。同时，数据要素还能与劳动、资本和技术等要素深度融合，发挥乘数效应，加速产业数字化和数字产业化进程，进而成为推动数字经济持续发展的关键动力（白永秀等，2022）。基于此，本文提出以下假设。

H1a：数据开放能有效促进数字经济发展。

H1b：授权运营能有效促进数字经济发展。

2．数据开放与授权运营政策组合效应分析

基于政策组合理论，作为命令性政策工具的数据开放与作为激励性政策工具的授权运营，二者之间的互动关系直接决定政策组合的整体效果。若数据开放和授权运营之间协调和互补，则能产生政策协同效应，反之则可能产生政策冲突效应。当前学界就“数据开放和授权运营这两种公共数据社会化开发利用方式对数字经济具有促进作用”这一结论基本达成一致，然而对其政策组合效应却形成了两种不同的学术观点。

一种观点认为，数据开放与授权运营之间存在天然的互补性，二者的政策组合能产生明显的协同效应。这些研究普遍认为，授权运营是对数据开放路径的必要补充（肖卫兵，2023）。数据开放主要覆盖低敏感性、高标准化的“可用可见”数据，而授权运营则能处理那些因隐私、安全或格式复杂性而无法直接开放的“可用不可见”数据（龚芳颖等，2023）。在这一意义上，数据开放扩大供给规模，授权运营提升供给质量，两者共同构建了更完整、更分层的公共数据供给体系。此外，授权运营具有收益机制，通过数据加工服务、场景化产品供给等方式可实现一定的经济回馈，这部分收益反过来可支持政府开展更规范、质量更高的数据开放工作，从而增强地方政府的数据治理能力（张会平等，2021）。从治理逻辑上看，授权运营体现了从“被动响应型开放”向“主动供给型服务”的转变（高丰，2023），通过市场化机制提升数据价值的释放效率，与强调公共性目标的数据开放形成互补。

另一种观点则强调，数据开放与授权运营之间可能存在政策竞争关系，从而产生政策冲突效应。这些研究指出，授权运营和数据开放路径之间存在数据资源

和政策资源的竞争。在公共数据资源竞争方面，既有研究指出，由于授权运营有收益，即使对可社会化开发利用的公共数据资源进行明确的分类分级，公共部门也更倾向于将持有的公共数据资源进行授权运营而不是无偿的数据开放（张会平等，2021）。在公共政策资源竞争方面，数据开放和授权运营的政策执行主体均是同一公共部门。同理，公共部门也更倾向于将注意力、财政资金等组织资源投入授权运营（丁煌、马小成，2021）。不仅理论界，实务界也认为授权运营可能会挤压数据开放的空间，有地方政府工作人员甚至明确表示，政策驱动的数据开放很可能会被市场驱动的授权运营所取代（刘新萍、郑磊，2024）。

综上，本文提出以下竞争性假设。

H2a：数据开放与授权运营的政策组合能产生政策协同效应。

H2b：数据开放与授权运营的政策组合能产生政策冲突效应。

三、制度背景与研究设计

（一）制度背景

公共数据开放最早兴起于美国，后在全球范围逐渐扩散。在全球公共数据开放的影响下，2015年，国务院出台《促进大数据发展行动纲要》，提出“稳步推动公共数据资源开放”（国务院，2015）。在我国公共数据社会化开发利用战略起始阶段，各地不约而同地将公共数据社会化开发利用等同于数据开放。据《中国地方公共数据开放利用报告》统计，截至2025年7月，我国已有257个省级（不含港澳台地区）或市级地方政府上线了数据开放平台（复旦大学数字与移动治理实验室，2025a）。但数据开放这一公共数据社会化开发利用模式却面临“供不出”“流不动”“用不好”等一系列问题，公共部门对外供给公共数据不仅能力不够，动力也不足（刘新萍、郑磊，2024；郑磊、刘新萍，2024）。

针对这些问题，2017年，各地开始探索公共数据社会化开发利用的新方式——授权运营。2021年3月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》首次提出“开展政府数据授权运营试点”，标志着授权运营这一地方公共数据社会化开发利用探索获得国家认可并推广（全国人民代表大会，2021）。2022年12月，《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》明确表示要对公共数据进行授权运营（中共中央、国务院，2022）。2025年1月，国家发展和改革委员会联合国家数据局印发《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》，规范公共数据授权运营（国家发展改革委、国家数据局，2025）。截至2025年6月，全国已上线33个公共数据授权运营平台（复旦大学数字与移动治理实验室，2025b）。可见，我国公共数据社会化开发利用正逐渐

从“数据开放”转向“数据开放+授权运营”双轮驱动的新发展阶段。

（二）模型设定

由于各省份的公共数据社会化开发利用试点对各地数字经济发展水平而言是外生事件，同时考虑到各地试点起始时间不一致，本文采用多期双重差分模型对数据开放与授权运营的政策效果进行检验，模型设定如式（1）所示。

$$Dige_{it}=\beta_0+\beta_1 DiD_{it}+\beta_2 Control_{it}+\mu_i+\theta_t+\varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中，被解释变量 $Dige_{it}$ 是指省份 i 在 t 年的数字经济发展水平，核心解释变量 DiD_{it} 代表数据开放或授权运营。具体而言，数据开放为省份 i 在 t 年是否实施数据开放的虚拟变量，授权运营为省份 i 在 t 年是否实施授权运营的虚拟变量。μ_i 和 θ_t 分别表示地区固定效应和时间固定效应，ε_{it} 是随机扰动项，β_1 为双重差分估计量，衡量了数据开放或授权运营对数字经济发展的影响效果，$Control_{it}$ 代表 t 年影响省份 i 数字经济发展的一系列控制变量。

（三）变量说明

1．数字经济

本文使用2011—2024年全国31个省级行政区（不含港澳台地区）数字经济发展水平的面板数据来评估数据开放和授权运营的政策效果。借鉴赵涛等人（2020）的做法，本文选取互联网发展和数字金融普惠2个维度共5个指标对数字经济发展水平进行测度。其中，互联网发展维度采用百人中互联网宽带接入用户数、计算机服务和软件业从业人员占城镇单位从业人员比重、人均电信业务总量和百人中移动电话用户数进行测度，数据均来自国家统计局分省年度数据；数字金融普惠维度则采用北京大学数字金融研究中心和蚂蚁金服集团共同编制的中国数字普惠金融指数来反映。

2．数据开放

数据开放是核心解释变量之一。本文将数据开放设置为虚拟变量，以公共数据平台上线来反映。如果省份 i 在 t 年期间上线了公共数据开放平台则赋值为1，反之为0。省级公共数据平台上线时间数据通过复旦大学数字与移动治理实验室发布的《中国地方政府数据开放报告（省域）》和华中师范大学信息管理学院发布的《中国政府开放数据利用研究报告》进行交叉验证。

3．授权运营

授权运营是公共数据社会化开发利用的深化型供给方式，源自“自下而上”的实践改革（刘阳阳，2022）。2017年《公共信息资源开放试点工作方案》发布以来，贵州省、山东省和北京市等地推行了一系列授权运营试点。这些地方实践为运用双

重差分模型识别授权运营的政策效应提供了准自然实验场景。因此，将授权运营视为一次准自然实验，通过是否有企事业单位获得省级整体或部门公共数据运营权设定为虚拟变量。如果省份 i 在 t 年期间授权企事业单位运营公共数据则赋值为 1，反之为 0。本文利用论文、研究报告、政策文件和新闻报道等资料对数据进行交叉核定。

4. 控制变量

为排除其他因素对省域数字经济发展水平的影响，本文选取经济发展水平、政府干预程度、市场化程度、对外开放程度、第三产业发展水平作为控制变量。

第一，经济发展水平。本文借鉴赵涛等人（2020）、方锦程等人（2023）的研究，采用人均 GDP 的对数进行衡量。经济发展水平是数字经济发展重要的物质基础，其高低直接影响地区数字基础设施的投入能力和数字产品、服务的市场需求规模。而且，经济基础较好的省份财政保障能力更强，更有条件推进公共数据开放平台建设、授权运营机制探索等相关工作。

第二，政府干预程度。本文借鉴刘军等人（2020）的研究，采用科技支出的对数进行测度。数字经济具有技术密集型特征，政府科技投入能为数字技术创新、数字产业化发展提供直接的资金支持与政策引导。科技投入力度较大的地区，数字化治理改革的积极性更高，与数据开放、授权运营的政策推进节奏高度契合。

第三，市场化程度。本文借鉴吕雁琴、范天正（2023）的研究，将中国市场化指数除以 100，用该数值代表市场化程度。市场化程度决定了数据要素在市场中的配置效率，能推动数据与劳动、资本等传统生产要素深度融合，助力数字经济业态创新。同时，成熟的市场环境可有效匹配公共数据供给与市场主体需求，提升公共数据社会化开发利用的落地效果。

第四，对外开放程度。本文借鉴吕雁琴、范天正（2023）的研究，采用外商投资企业进出口总额取对数来表示。对外开放能通过资本引入与技术溢出效应，推动本地数字技术升级和商业模式创新，为数字经济发展注入动力。而且，对外开放水平较高的地区，营商环境与制度建设更完善，可为公共数据的社会化开发利用营造良好的外部条件。

第五，第三产业发展水平。本文借鉴方颖、余兴锦（2025）的研究，采用人均第三产业增加值取对数来体现。现代服务业是数字经济核心的融合应用场景，第三产业发展水平决定了产业数字化的广度与深度。同时，第三产业发达的地区对高质量公共数据的需求更迫切，推进公共数据开放与授权运营的现实动力更强。

本文控制变量中，市场化程度的数据来源于《中国分省份市场化指数报告》，其余变量的基础原始数据均来源于国家统计局官网的分省年度统计数据。

（四）描述性统计

主要变量的描述性统计结果如表 1 所示。数字经济发展水平均值为 0.203，最小

值与最大值分别为0.016和0.91，省际差异较为明显。核心自变量中，数据开放均值为0.389，说明样本期内约38.9%的省份已实施数据开放；授权运营均值仅为0.087，与其实践起步较晚的现实情况相吻合。控制变量的均值和分布区间符合预期，各省份在经济基础、市场化程度和对外开放等方面存在一定程度的区域分化。

表1　描述性统计分析结果

	变量	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
因变量	数字经济发展水平	434	0.203	0.141	0.016	0.910
自变量	数据开放	434	0.389	0.488	0	1
	授权运营	434	0.087	0.282	0	1
控制变量	经济发展水平	434	10.886	0.537	9.799	12.486
	政府干预程度	434	4.394	1.176	1.218	7.064
	市场化程度	434	0.082	0.024	−0.002	0.139
	对外开放程度	434	15.808	3.044	4.522	20.199
	第三产业发展水平	434	10.230	0.600	8.926	12.179

资料来源：作者自制。

四、政策效应分析

（一）基准回归分析

表2展示了不同公共数据社会化开发利用方式对数字经济发展水平影响的回归结果。其中，模型1为单独纳入数据开放与固定效应的结果，数据开放的系数为0.059且在1%的统计水平上显著，表明数据开放显著提升了地方数字经济发展水平。模型2在模型1的基础上加入了其他控制变量，系数为0.05且在1%的统计水平上仍显著。因此，H1a得到实证支持。同理，模型3和模型4为授权运营对地方数字经济发展的回归结果，系数显著，H1b得到验证。

表2　公共数据社会化开发利用对数字经济发展影响的基准回归结果

	因变量：数字经济发展水平					
	模型1	模型2	模型3	模型4	模型5	模型6
数据开放	0.059***	0.050***			0.060***	0.050***
	(0.009)	(0.010)			(0.009)	(0.009)
授权运营			0.052***	0.053***	0.052***	0.054***
			(0.012)	(0.011)	(0.013)	(0.011)
控制变量	No	Yes	No	Yes	No	Yes

（续上表）

	因变量：数字经济发展水平					
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6
地区固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
R^2	0.890	0.909	0.884	0.908	0.897	0.916
N	434	434	434	434	434	434

注：***、**、*分别表示在1%、5%、10%显著性水平上显著，括号内数值为稳健标准误。

资料来源：作者自制。

模型5将数据开放和授权运营变量纳入同一回归方程，模型6进一步纳入控制变量进行回归。结果显示，数据开放的回归系数在1%的置信水平上显著为正，相对于没有实施数据开放的省份，试点省份在改革后年均数字经济发展水平上升了5%，进一步佐证了数据开放效果的稳健性。此外，地区是否实施授权运营，其数字经济发展水平也呈现显著差异，系数为0.054且在1%的统计水平上显著为正。此时，数据开放与授权运营的估计系数分别反映了在控制另一类政策实施状态后，各自对数字经济发展的独立影响，从而能更准确地识别两种公共数据社会化开发利用方式的政策效应。

（二）平行趋势检验

在政策实施前，实验组和对照组的数字经济发展水平变化趋势应该相近，这是双重差分模型的前提。本文借鉴梁超、王素素（2020）的做法，构建样本内时间窗口（-n，+m）内的各相对时期虚拟变量 D_{it}^{k}，替换基准回归模型中的双重差分项进行回归检验，具体回归模型设定如式（2）所示。

$$Dige_{it}=\beta_0+\sum_{k=-n,\ k\neq -1}^{m}\gamma_k D_{it}^{k}+\beta_2 Control_{it}+\mu_i+\theta_t+\varepsilon_{it} \quad (2)$$

其中，D_{it}^{k} 表示时间窗口（-n，+m）内第 k 期的相对时间虚拟变量，以各省份首次实施相应政策的年份为第0期，当处理组省份处于相对时间第 k 期时取值为1，否则为0。γ_k 为 D_{it}^{k} 的回归系数。本文选择（-5，5）的时间窗口，并以-1期为基期进行平行趋势检验。

图2和图3分别展示了数据开放和授权运营的平行趋势检验结果，其中 γ_k（$k<0$）估计系数均不显著，这表明地方实施数据开放或授权运营前，实验组与对照组的数字经济发展水平没有显著差异；而 γ_k（$k\geq 0$）估计系数均显著为正，这说明各省份对数据进行开放或授权运营后，实验组数字经济发展水平显著高于对照组，验证了数据开放和授权运营的平行趋势。有趣的是，图2中数据开放的估计系数 γ_k（$k\geq 0$）随着 k 的增加先增加而后有下降趋势，而图3中授权运营的估

计系数 γ_k（$k \geqslant 0$）整体呈现逐年增大的趋势，这表明两种公共数据社会化开发利用方式对数字经济促进效果的持续性存在差异。

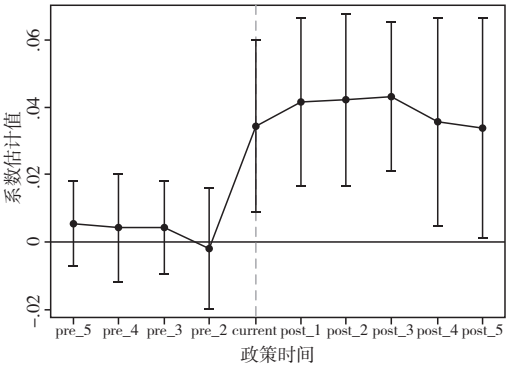


图 2　数据开放平行趋势检验

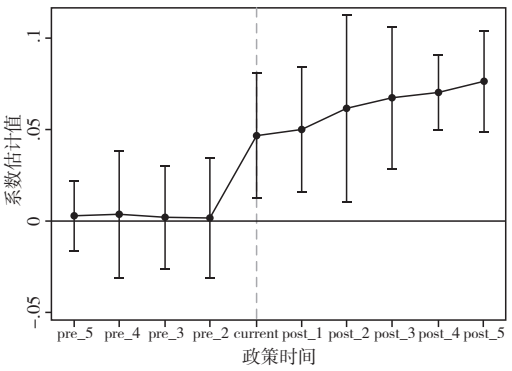


图 3　授权运营平行趋势检验

资料来源：作者自制。

（三）安慰剂检验与稳健性检验

1．安慰剂检验

为进一步排除其他不可观测因素对数字经济发展的影响，本研究通过替换实验组省份的方式进行安慰剂检验。具体做法是在全部样本中随机生成虚假的处理组省份，其余省份作为虚假的对照组省份，可以得到进行数据开放的省份对数字经济发展影响的系数估计值。将上述过程重复 500 次，得到 500 个回归系数。通过绘制这 500 个系数估计值的核密度分布可以看出，回归系数落在 0 值附近且近似服从正态分布（见图 4）。这一结果证明，随机生成的数据开放试点省份没有政策效应，证明了本研究模型的可信度。为确保结论的全面性，本研究对授权运营变量开展类似的安慰剂检验，结果如图 5 所示。结果表明研究通过安慰剂检验，数据开放和授权运营能促进数字经济发展的结论并非随机因素扰动。

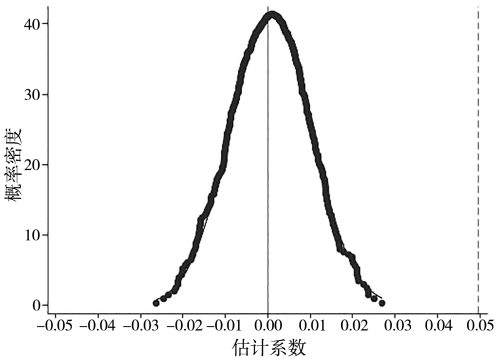


图 4　数据开放安慰剂检验

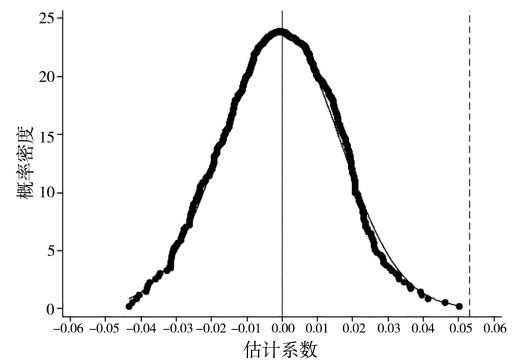


图 5　授权运营安慰剂检验

资料来源：作者自制。

2．稳健性检验①

为确保上述结论的可靠性，本文开展了多项稳健性检验。首先，本文调整研究时段，将分析窗口随机缩短至2011—2021年重新进行估计，结果显示数据开放与授权运营的促进效应仍保持一致。其次，为减弱异常值干扰，本文对数字经济指标进行1%水平缩尾处理后再次进行回归，核心结论依旧稳健。再次，考虑到“公共信息资源开放试点”和“国家大数据综合试验区”等并行政策可能带来的影响，本文将相关政策变量纳入模型进行控制后发现，数据开放和授权运营的效应并未受到显著干扰。最后，为缓解样本选择偏误带来的潜在内生性问题，本文采用PSM-DID方法进行匹配估计，结果仍然支持数据开放和授权运营对数字经济发展的积极作用。整体来看，在不同样本设定、数据处理方式及识别策略下，本文的主要发现均保持稳健。

五、政策组合效应分析

（一）组合效应分析

本文借鉴金刚等人（2023）的做法，通过分样本回归的方式，实证检验政策组合效应。具体来说，将实施政策组合的省份设定为实验组，将仅有数据开放的省份以及仅有授权运营的省份设定为控制组，以检验政策组合与单一政策之间的效应差异。模型设定如式（3）所示。

$$Dige_{it}=\lambda_0+\lambda_1 OAPD_{it}+\lambda_2 Control_{it}+\mu_i+\theta_t+\varepsilon_{it} \quad (3)$$

其中，被解释变量$Dige_{it}$是指省份i在t年的数字经济发展水平，核心解释变量$OAPD_{it}$为政策组合，即省份i在t年是否既上线了数据开放平台又有企事业单位获得了省级公共数据运营权，若是则该变量取值为1，否则为0。若某省份既实施了数据开放又开展了授权运营，则以同时实行时间作为起始时间。μ_i和θ_t分别表示地区固定效应和时间固定效应。ε_{it}是随机扰动项。λ_1为双重差分估计量，衡量政策组合对数字经济发展的影响效果。$Control_{it}$代表t年影响省份i数字经济发展的一系列控制变量。

基于式（3）的回归结果如表3所示。可以发现，政策组合对数字经济发展的影响在1%水平上显著为正。具体表现为，实施政策组合的省份相较于仅实施单一政策的省份，数字经济的发展水平上升了5%。

① 限于篇幅，研究未列出所有稳健性检验结果。

表 3　政策组合数字经济促进效应结果

	因变量	
	数字经济发展水平	
	模型 7	模型 8
政策组合	0.048*	0.050***
	(0.024)	(0.012)
控制变量	No	Yes
地区固定效应	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes
R^2	0.894	0.911
N	392	392

注：实验组为两种政策同时实施的省份，控制组为仅实施单一政策的省份。***、**、*分别表示在 1%、5%、10%显著性水平上显著，括号内数值为稳健标准误。

资料来源：作者自制。

对政策组合效应的识别是否可靠，还取决于式（3）中的模型设定能否满足平行趋势假定。本文采用事件研究法对政策组合效应进行事前的平行趋势检验，以事前一期为基准，数据开放与授权运营的政策组合在事前并未产生显著的政策效果，表明满足事前平行趋势假定。随着时间推移，估计系数逐年上升，这表明 H2a 成立，H2b 未得到支持，数据开放与授权运营之间存在协同效应。

（二）进一步分析

实践中，各地涌现出不同的授权运营模式，不同模式与数据开放间的关系存在较大差异。然而，上文关于政策组合的实证分析无法有效地识别授权运营模式的差异及其影响。因此，本文借鉴《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》的划分方式，将授权运营区分为统一授权运营模式和分散授权运营模式。其中，统一授权运营模式是指由公共数据主管部门统一对外授权；分散授权运营模式是指由各公共数据持有部门自主对外开展授权。因此，授权运营与数据开放的政策组合包括“统一授权运营+数据开放”和“分散授权运营+数据开放”两种模式。基于此，本文进一步探讨了这两种模式的政策组合效应。

实证分析结果如表 4 所示，模型 9 为实施统一授权运营与数据开放的政策效果，实验组为实施统一授权运营模式政策的省份，控制组为仅实施数据开放政策的省份；模型 10 为实施分散授权运营与数据开放的政策效果，实验组为实施分散授权运营模式政策的省份，控制组为仅实施数据开放政策的省份。统一授权运营与数据开放的政策组合的回归系数在 1%的置信水平上显著为正。这说明相比实施单一政策的省份，实施统一授权运营与数据开放政策组合的省份年均数字经济发

展水平上升了7.7%，而分散授权运营与数据开放的政策组合则未见显著的政策促进效应。

表4　不同政策组合模式的数字经济促进效应结果

	因变量	
	数字经济发展水平	
	模型9	模型10
统一授权运营+数据开放	0.077***	
	(0.013)	
分散授权运营+数据开放		0.002
		(0.015)
控制变量	Yes	Yes
地区固定效应	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes
R^2	0.912	0.886
N	336	308

注：***、**、*分别表示在1%、5%、10%显著性水平上显著，括号内数值为稳健标准误。
资料来源：作者自制。

六、结论与讨论

（一）研究发现与贡献

本文以我国31个省级行政区（不含港澳台地区）为研究对象，利用2011—2024年的面板数据，采用双重差分模型和事件研究法检验了公共数据社会化开发利用与地方数字经济发展水平之间的关系。研究发现，数据开放与授权运营均会对地方数字经济发展水平产生显著正向影响。而且，数据开放的政策效应持续性有限，会随时间推移逐渐递减；而授权运营则能持续稳定地促进地方数字经济发展。政策组合效应检验发现，数据开放与授权运营之间协调互补，会产生政策协同效应，并不会出现政策冲突。本文进一步分析发现，授权运营和数据开放之间的关系较为复杂，不同授权运营模式下的政策组合效果存在较大差异。

相较以往研究，本文的边际贡献可能在于：一是从政策工具的视角，将数据开放与授权运营纳入统一框架，突破了既有研究评估单一政策的局限，分别检验了两种公共数据社会化开发利用方式对地方数字经济发展的影响，并对各自政策效应的持续性展开了系统探讨。二是本文还从政策组合视角出发，回应数据开放

与授权运营组合效应的理论争议，基于面板数据的实证分析发现二者能产生政策协同效应，并进一步将授权运营区分为统一授权运营和分散授权运营两种模式，分别检验其与数据开放之间的组合效应，为完善公共数据服务制度体系提供了经验依据。

（二）机制探讨

实证结果表明，数据开放与授权运营均能显著促进地方数字经济发展，但在政策效应的持续性与政策组合的有效性上呈现不同特征。因此，本文将尝试对造成上述差异的内在机制进行探索性分析。

一是政策效应的持续性。平行趋势检验结果显示，数据开放的促进效应随时间推移呈递减趋势，而授权运营的促进效应则持续稳定增强。一个可能的解释是，两类公共数据社会化开发利用供给方式在政策设计初衷与实施动力机制上存在双重差异。一方面，政策设计的初始目标与基本属性上存在差异。数据开放作为命令性政策工具，本质上具有基本公共服务的属性，注重数据供给的普惠性与公平性，其应用场景多以公益及公共服务为导向，但受数据安全和供数成本等因素制约，难以充分满足数字经济发展对深度数据的需求。相比之下，授权运营作为激励性政策工具，虽在数据供给的公平性与便捷性上存在一定局限，但具备可持续、精准化、高质量等供给优势，能更好地匹配产业界对公共数据的深度应用需求，有效支撑数字经济发展。另一方面，在实施过程上两者也存在差异。就数据开放而言，有学者指出，其实践中呈现运动式治理的特征（王法硕、项佳囡，2021）。在这一过程中，政治逻辑占据主导地位，地方政府建设数据开放平台的动力更多来自上级指令、同级竞争压力或对社会期待的被动回应。若上级关注度下降，数据开放面临经济成本与数据安全等困境，数据持续供给的动力难以为继，政策效应因而呈现逐步衰减的趋势（郑磊，2024）。相较之下，授权运营则试图引入经济逻辑，通过吸引专业力量挖掘数据价值并搭建“利益返还”机制，有效破解数据开放不可持续的问题（张会平等，2021）。对于数据供给主体而言，授权运营兼具合法性收益与经济收益，且数据风险更可控。对于运营主体而言，授权运营能产生持续性的经济收益。对于数据管理部门而言，授权运营有利于进一步释放公共数据资源的效能，且数据流向更加可控。正因如此，授权运营更可能通过稳定的利益联结与激励相容机制，为其政策效应的持续释放提供制度基础。

二是组合效应的差异性。借鉴既有研究提出的政策互依分析框架（Wang & Zhang，2025），本文认为，对于数据开放和授权运营间的协同效应，一个可能的解释是两者在功能和规范上互为补充，共同构成了面向社会的公共数据服务供给体系。一方面是功能互补，数据开放提供基础性、普惠性的数据资源，授权运营则输出高价值、深度加工的数据产品，两者共同构筑了从低到高、从普惠到定制

的公共数据分层供给体系。另一方面是规范互补，数据开放依托科层结构的强制力对外供给数据资源，授权运营则运用市场机制释放数据价值，二者共同构成了释放公共数据价值的制度组合。本文进一步分析发现，统一授权运营与数据开放的政策组合呈现显著的协同效应，而分散授权运营与数据开放的政策组合效应并不显著。可能的原因是，在分散授权模式下，各数据持有部门自行对外授权，数据标准不统一、跨部门协调成本较高，难以与数据开放形成有效的功能互补，协同效应因而受到抑制。值得注意的是，本研究仅揭示了两种授权模式与数据开放组合对促进数字经济发展的协同效应的差异，并非否定分散授权运营的价值。统一授权运营与分散授权运营各具比较优势，二者之间并非简单的优劣之分。分散授权运营模式赋予各数据持有部门自主授权的空间，能充分发挥各自领域的专业知识优势，如能源、金融、交通等垂直领域的公共数据授权，往往依赖行业主管部门的专业判断方能实现精准、高效的价值释放。与此同时，赋予数据持有部门参与授权运营的自主权，亦有助于构建更具内生性的激励相容机制，克服统一授权模式下部门数据供给动力不足的现实困境。相关实践亦印证了这一点，目前全国授权运营落地项目在数量与质量上处于领先地位的，恰恰是以浙江省为代表的分场景分散授权运营模式。因此，本研究的发现更宜理解为，在现有样本与时间窗口的约束下，两种模式与数据开放的组合效应差异仍有待更充分的数据加以检验，而不是对分散授权模式本身作出否定性评价。

（三）政策启示

第一，持续深化公共数据社会化开发利用是促进地方数字经济发展的重要路径。数字经济是我国经济转型的必然趋势，是发展新质生产力的内在要求。本文研究表明，公共数据社会化开发利用是促进数字经济发展的重要方式。因此，未来应进一步推进公共数据分级、分类工作，扩宽公共数据社会化开发利用的范围，进而推动地方数字经济的高质量发展。进一步鼓励地方开展创新试点，探索公共数据社会化开发利用的新模式，同时建立容错机制，加速公共数据社会化开发利用向纵深推进。

第二，总结各地试点经验教训以推动授权运营创新扩散。研究结果显示，授权运营不仅比数据开放的效力更稳定，还可以和数据开放产生协同效应。我国部分地区已先行开展授权运营政策试点，形成了各具特色的授权运营模式，如统一间接授权的成都模式、专区直接授权的北京模式等。这些地方政策试验为各地大规模开展公共数据授权运营积累了宝贵经验，也揭示了可能存在的问题和挑战。未来应重视这些地方试点的实践，从中归纳提炼成功经验，形成可推广复制的模式和做法，鼓励各地适时推进授权运营工作。

（四）研究局限和展望

本文存在以下四点局限：其一，因果识别的内生性挑战。尽管本文采用了多种计量策略，但仍难以完全排除反向因果的竞争性解释，即数字经济生态较好的地区，其自身发展诉求可能正是推动公共数据社会化开发利用创新的深层动力。其二，本文对微观机制的探讨尚浅，未能深入剖析公共数据社会化开发利用赋能数字经济的具体作用路径。其三，样本颗粒度偏大，基于省级宏观面板数据难以精准捕捉地市级层面的政策执行差异。其四，分散授权运营在实践中的推行范围较为有限，纳入本文研究框架的样本量相对较小，统计功效不足也可能是效应不显著的原因之一。未来研究应尝试基于更多样的数据，采取更加多元的研究方法，对数据开放、授权运营及其政策组合对数字经济的影响进行深入探讨。

参考文献

白永秀、李嘉雯、王泽润（2022）. 数据要素：特征、作用机理与高质量发展. 电子政务，(6)：23-36.
Bai, Y. X., Li, J. W., & Wang, Z. R. (2022). Data Elements: Characteristics, Mechanisms, and High-Quality Development. *E-Government*, (6): 23-36. (in Chinese)

陈晓红、李杨扬、宋丽洁、汪阳洁（2022）. 数字经济理论体系与研究展望. 管理世界，38(2)：208-224+13-16.
Chen, X. H., Li, Y. Y., Song, L. J., & Wang, Y. J. (2022). Theoretical Framework and Research Prospect of Digital Economy. *Journal of Management World*, 38(2): 208-224+13-16. (in Chinese)

陈振明、和经纬（2006）. 政府工具研究的新进展. 东南学术，(6)：22-29.
Chen, Z. M., & He, J. W. (2006). Recent Advances in Research on Government Tools. *Southeast Academic Research*, (6): 22-29. (in Chinese)

丁煌、马小成（2021）. 数据要素驱动数字经济发展的治理逻辑与创新进路——以贵州省大数据综合试验区建设为例. 理论与改革，(6)：128-139.
Ding, H., & Ma, X. C. (2021). Governance Logic and Innovative Approaches of Data-Element-Driven Digital Economy Development: Evidence from the Construction of Guizhou Big Data Comprehensive Pilot Zone. *Theory and Reform*, (6): 128-139. (in Chinese)

方锦程、刘颖、高昊宇、董纪昌、吕本富（2023）. 公共数据开放能否促进区域协调发展？——来自政府数据平台上线的准自然实验. 管理世界，39(9)：124-142.
Fang, J. C., Liu, Y., Gao, H. Y., Dong, J. C., & Lü, B. F. (2023). Does Public Data Access Promote Regional Harmonious Development? On a Quasi-Natural Experiment of Government Data Platform Access. *Journal of Management World*, 39(9): 124-142. (in Chinese)

方颖、余兴锦（2025）. 数字经济测度：地区、行业与企业层面的视角. 中国管理科学，33(1)：124-139.
Fang, Y., & Yu, X. J. (2025). Measuring Digital Economy Development: From the Regional, Industry and Enterprise Perspectives. *Chinese Journal of Management Science*, 33(1): 124-139. (in Chinese)

费方域、闫自信、陈永伟、杨汝岱、丁文联、黄晓锦（2018）. 数字经济时代数据性质、产权和竞争. 财经问题研究，(2)：3-21.
Fei, F. Y., Yan, Z. X., Chen, Y. W., Yang, R. D., Ding, W. L., & Huang, X. J. (2018). Data Characteristics, Property Rights, and Competition in the Digital Economy Era. *Research on Financial and Economic Issues*, (2): 3-21. (in Chinese)

复旦大学数字与移动治理实验室（2025a）. 2025 中国地方公共数据开放利用报告. 中国开放数林指数网.
Lab for Digital and Mobile Governance, Fudan University. (2025a). 2025 *Report on the Opening and Utilization of Local Public Data in China*. China Open Data Index. (in Chinese)

复旦大学数字与移动治理实验室（2025b）. 2025 中国地方公共数据授权运营报告. 中国开放数林指数网.
Lab for Digital and Mobile Governance, Fudan University. (2025b). 2025 *Report on the Authorized Operation of Local*

Public Data in China. China Open Data Index. (in Chinese)

付熙雯、王新泽（2022）. 我国数据交易研究进展：系统性文献综述. 情报杂志, 41(11)：137-143.
Fu, X. W., & Wang, X. Z. (2022). Progress of Data Trading Research in China: A Systematic Literature Review. *Journal of Intelligence*, 41(11): 137-143. (in Chinese)

高丰（2023）. 厘清公共数据授权运营：定位与内涵. 大数据, 9(2)：16-32.
Gao, F. (2023). Investigation into Authorized Public Data Operation: Its Positioning and Nature. *Big Data Research*, 9(2): 16-32. (in Chinese)

郭随磊、魏淑艳（2017）. 政策工具研究的过程论视角：优势、逻辑与框架. 东北大学学报(社会科学版), 19(3)：270-275.
Guo, S. L., & Wei, S. Y. (2017). Process Perspective of Policy Instrument Research: Advantage, Logic and Framework. *Journal of Northeastern University*(*Social Science*), 19(3): 270-275. (in Chinese)

国家发展改革委、国家数据局（2025）. 国家发展改革委 国家数据局关于印发《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》的通知. https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11886/202502/content_7007129.html.
National Development and Reform Commission & National Data Administration (2025). Notice of the National Development and Reform Commission and the National Data Administration on Issuing the Implementation Specifications for the Authorized Operation of Public Data Resources (Trial). https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11886/202502/content_7007129.html. (in Chinese)

国务院（2015）. 国务院关于印发促进大数据发展行动纲要的通知. https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/05/content_10137.htm.
State Council (2015). Notice of the State Council on Issuing the Action Plan for Promoting Big Data Development. https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/05/content_10137.htm. (in Chinese)

顾建光（2006）. 公共政策工具研究的意义、基础与层面. 公共管理学报, (4)：58-61+110.
Gu, J. G. (2006). The Significance, Basis and Levels of Public Policy Tool Research. *Journal of Public Management*, (4): 58-61+110. (in Chinese)

龚芳颖、郭森宇、马亮、徐晓清、李喆（2023）. 公共数据授权运营的功能定位与实现机制——基于福建省案例的研究. 电子政务, (11)：28-41.
Gong, F. Y., Guo, S. Y., Ma, L., Xu, X. Q., & Li, Z. (2023). Functional Positioning and Implementation Mechanism of Public Data Authorization Operation: A Study Based on the Case of Fujian Province. *E-Government*, (11): 28-41. (in Chinese)

龚芳颖、张迎新、郭森宇、杨开峰（2024）. 我国公共数据授权运营地方实践的主要模式与形成机制. 中国行政管理, 40(9)：54-65.
Gong, F. Y., Zhang, Y. X., Guo, S. Y., & Yang, K. F. (2024). The Main Modes and Formation Mechanisms of Public Data Authorization Operation in China. *Chinese Public Administration*, 40(9): 54-65. (in Chinese)

韩奇、杨秀云（2024）. 公共数据开放能否促进企业数字化转型？现代经济探讨, (4)：44-59.
Han, Q., & Yang, X. Y. (2024). Does Public Data Openness Promote Enterprise Digital Transformation? *Modern Economic Research*, (4): 44-59. (in Chinese)

黄红华（2010）. 政策工具理论的兴起及其在中国的发展. 社会科学, (4)：13-19+187.
Huang, H. H. (2010). On Emergence of Policy Instrumentation Theory and Its Development in China. *Journal of Social Sciences*, (4): 13-19+187. (in Chinese)

胡元聪、龚家锋（2024）. 政府数据授权运营制度：理论跃升、问题检视与跃迁进路. 电子政务, (4)：78-89.
Hu, Y. C., & Gong, J. F. (2024). Government Data Authorization Operation System: Theoretical Leap, Problem Inspection, and Leap Path. *E-Government*, (4): 78-89. (in Chinese)

金刚、尹衍斐、沈坤荣（2023）. 国家试点与地方试点的协同：来自学生营养改善计划的证据. 世界经济, 46(11)：30-53.
Jin, G., Yin, Y. F., & Shen, K. R. (2023). The Synergy Effect of National and Local Pilots: Evidence from the Student Nutrition Improvement Plan. *The Journal of World Economy*, 46(11): 30-53. (in Chinese)

梁超、王素素（2020）. 教育公共品配置调整对人力资本的影响——基于撤点并校的研究. 经济研究, 55(9)：138-154.
Liang, C., & Wang, S. S. (2020). The Influence of Public School Allocation on Human Capital: Evidence from the School Consolidation in China. *Economic Research Journal*, 55(9): 138-154. (in Chinese)

刘达、王晓丹、石玉堂、王淑瑶（2024）. 公共数据开放的稳定就业效应——来自政府数据平台开通的经验证据. 软科学，38(9)：55-62.
Liu，D.，Wang，X. D.，Shi，Y. T.，& Wang，S. Y.（2024）. Employment Stabilization Effect of Public Data Opening：Empirical Evidence from the Opening of Government Data Platform. *Soft Science*，38(9)：55-62.（in Chinese）
刘军、杨渊鋆、张三峰（2020）. 中国数字经济测度与驱动因素研究. 上海经济研究，(6)：81-96.
Liu，J.，Yang，Y. Y.，& Zhang，S. F.（2020）. Research on the Measurement and Driving Factors of China's Digital Economy. *Shanghai Journal of Economics*，(6)：81-96.（in Chinese）
刘淑妍、王湖葩（2021）. TOE 框架下地方政府数据开放制度绩效评价与路径生成研究——基于 20 省数据的模糊集定性比较分析. 中国行政管理，(9)：34-41.
Liu，S. Y.，& Wang，H. P.（2021）. Research on Performance Evaluation and Path Generation of Local Government Data Open System under TOE Framework：Qualitative Comparative Analysis of Fuzzy Sets Based on Data from 20 Provinces. *Chinese Public Administration*，(9)：34-41.（in Chinese）
刘新萍、郑磊（2024）. 授权运营是否突破了公共数据开放的瓶颈？——动力平衡、能力释放与路径协同. 电子政务，(10)：2-13.
Liu，X. P.，& Zheng，L.（2024）. Does Authorized Operation Break Through the Bottleneck of Public Data Opening? Dynamic Balance，Capacity Release and Path Collaboration. *E-Government*，(10)：2-13.（in Chinese）
刘阳阳（2022）. 公共数据授权运营：生成逻辑、实践图景与规范路径. 电子政务，(10)：33-46.
Liu，Y. Y.（2022）. Public Data Authorized Operation：Generative Logic，Practical Landscape，and Normative Path. *E-Government*，(10)：33-46.（in Chinese）
吕雁琴、范天正（2023）. 中国数字经济发展的时空分异及影响因素研究. 重庆大学学报(社会科学版)，29(3)：47-60.
Lü，Y. Q.，& Fan，T. Z.（2023）. Research on the Spatial-Temporal Divergence and Influencing Factors of Digital Economy Development in China. *Journal of Chongqing University*(*Social Science Edition*)，29(3)：47-60.（in Chinese）
马海群、王本刚（2024）. 公共数据开放如何促进数字化发展——基于模糊集定性比较分析的研究. 图书与情报，(2)：69-79.
Ma，H. Q.，& Wang，B. G.（2024）. How Does the Opening of Public Data Promote Digital Development：A Study Based on fsQCA. *Library & Information*，(2)：69-79.（in Chinese）
孟庆国、王友奎、王理达（2024）. 公共数据开放利用与授权运营：内涵、模式与机制方法. 中国行政管理，40(9)：43-53+159.
Meng，Q. G.，Wang，Y. K.，& Wang，L. D.（2024）. Public Data Open and Authorized Operation：Connotation，Models，Mechanism and Methods. *Chinese Public Administration*，40(9)：43-53+159.（in Chinese）
欧阳日辉、刘昱宏（2024）. 数据要素倍增效应的理论机制、制约因素与政策建议. 财经问题研究，(3)：3-18.
Ouyang，R. H.，& Liu，Y. H.（2024）. Theoretical Mechanism，Constraints，and Policy Suggestions for the Multiplication Effect of Data. *Research on Financial and Economic Issues*，(3)：3-18.（in Chinese）
全国人民代表大会（2021）. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要. https：//www. gov. cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681. htm.
National People's Congress（2021）. Outline of the 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and Long-Range Objectives Through the Year 2035 of the People's Republic of China. https：//www. gov. cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681. htm.（in Chinese）
全国数据资源统计调查工作组（2025）. 全国数据资源调查报告(2024 年). https：//www. nda. gov. cn/sjj/ywpd/sjzy/0429/20250429190723758925417_mobile. html.
Working Group for the National Data Resources Statistical Survey.（2025）. *National Data Resource Survey Report*. https：//www. nda. gov. cn/sjj/ywpd/sjzy/0429/20250429190723758925417_mobile. html.（in Chinese）
沈斌（2023）. 公共数据授权运营的功能定位、法律属性与制度展开. 电子政务，(11)：42-53.
Shen，B.（2023）. Functional Positioning，Legal Attributes，and Systematic Development of Public Data Authorization Operation. *E-Government*，(11)：42-53.（in Chinese）
孙志建（2011）. 政府治理的工具基础：西方政策工具理论的知识学诠释. 公共行政评论，4(3)：67-103+180-181.
Sun，Z. J.（2011）. The Instrumental Foundations of Government Governance：An Epistemological Interpretation of Western Policy Instrument Theory. *Journal of Public Administration*，4(3)：67-103+180-181.（in Chinese）
王伟玲（2022）. 政府数据授权运营：实践动态、价值网络与推进路径. 电子政务，(10)：20-32.

Wang, W. L. (2022). Government Data Authorization Operation: Practice Dynamics, Value Network, and Promotion Path. *E-Government*, (10): 20-32. (in Chinese)

王法硕、项佳囡(2021). 中国地方政府数据开放政策扩散影响因素研究——基于283个地级市数据的事件史分析. 情报杂志, 40(11): 113-120.

Wang, F. S., & Xiang, J. N. (2021). Research on the Influencing Factors of Open Local Government Data Policy in China: Event History Analysis Based on the Data of 283 Prefecture Level Cities. *Journal of Intelligence*, 40(11): 113-120. (in Chinese)

肖卫兵(2023). 政府数据授权运营法律问题探析. 北京行政学院学报, (1): 91-101.

Xiao, W. B. (2023). An Analysis on Legal Issues of Government Data Authorization and Operation. *Journal of Beijing Administration Institute*, (1): 91-101. (in Chinese)

颜佳华、曾玉芝(2023). 公共数据授权运营的风险研判及应对策略. 中国行政管理, 39(9): 155-157.

Yan, J. H., & Zeng, Y. Z. (2023). Risk Assessment and Response Strategies for Public Data Authorization Operation. *Chinese Public Administration*, 39(9): 155-157. (in Chinese)

杨艳、林凌(2024). 数据要素高质量供给: 内涵解析、困境挑战与规制设计. 电子政务, (11): 15-26.

Yang, Y., & Lin, L. (2024). High-Quality Supply of Data Elements: Connotation Analysis, Challenges, and Regulatory Design. *E-Government*, (11): 15-26. (in Chinese)

翟文康、邱一鸣(2022). 政策如何塑造政治? ——政策反馈理论述评. 中国行政管理, (3): 39-49.

Zhai, W. K., & Qiu, Y. M. (2022). How Do Policies Shape Politics? The Review on Policy Feedback Theory. *Chinese Public Administration*, (3): 39-49. (in Chinese)

张电电、谭志乾、牟姿建(2024). 公共数据开放对数字营商环境的影响机制——基于2017-2021年166个城市的面板数据分析. 贵州大学学报(社会科学版), 42(2): 37-48.

Zhang, D. D., Tan, Z. Q., & Mu, Z. J. (2024). The Impact Mechanism of Public Data Opening on Digital Business Environment: Based on the Panel Data Analysis of 166 Cities in China from 2017-2021. *Journal of Guizhou University (Social Sciences)*, 42(2): 37-48. (in Chinese)

张会平、顾勤、徐忠波(2021). 政府数据授权运营的实现机制与内在机理研究——以成都市为例. 电子政务, (5): 34-44.

Zhang, H. P., Gu, Q., & Xu, Z. B. (2021). Research on the Implementation Mechanism and Intrinsic Logic of Government Data Authorization Operation: A Case Study of Chengdu. *E-Government*, (5): 34-44. (in Chinese)

张剑、李鑫(2022). 复杂情境下系统性政策问题的应对: 政策组合理论的研究评述. 公共管理与政策评论, 11(3): 155-168.

Zhang, J., & Li, X. (2022). Response to Systemic Policy Issues in Complex Situations: A Review of Policy Mix. *Public Administration and Policy Review*, 11(3): 155-168. (in Chinese)

张剑、李鑫、姜玲(2026). 多层嵌套式政策工具选择: 理论逻辑与中国实践. 公共管理评论, 8(1): 200-218.

Zhang, J., Li, X., & Jiang, L. (2026). Multi-layered Nested Policy Instrument Selection: Theoretical Logic and Chinese Practice. *China Public Administration Review*, 8(1): 200-218. (in Chinese)

张吉昌、龙静(2024). 政府数据开放何以赋能企业创新? 现代经济探讨, (4): 29-43+59.

Zhang, J. C., & Long, J. (2024). How Can Open Government Data Empower Companies to Innovate? *Modern Economic Research*, (4): 29-43+59. (in Chinese)

赵涛、张智、梁上坤(2020). 数字经济、创业活跃度与高质量发展——来自中国城市的经验证据. 管理世界, 36(10): 65-76.

Zhao, T., Zhang, Z., & Liang, S. K. (2020). Digital Economy, Entrepreneurship, and High-Quality Economic Development: Empirical Evidence from Urban China. *Journal of Management World*, 36(10): 65-76. (in Chinese)

郑磊(2015). 开放政府数据研究: 概念辨析、关键因素及其互动关系. 中国行政管理, (11): 13-18.

Zheng, L. (2015). Study on Open Government Data: Definitions, Key Factors, and Interactions. *Chinese Public Administration*, (11): 13-18. (in Chinese)

郑磊(2024). 打通数据"宝瓶口": 公共数据资源供给的路径和目的. 图书情报知识, (2): 23-27.

Zheng, L. (2024). Open the Treasure Bottle: The Path and Purpose of the Supplying Public Data Resources. *Documentation, Information & Knowledge*, (2): 23-27. (in Chinese)

郑磊、高丰(2015). 中国开放政府数据平台研究: 框架、现状与建议. 电子政务, (7): 8-16.

Zheng, L., & Gao, F. (2015). Research on China's Open Government Data Platforms: Framework, Current Situation, and Suggestions. *E-Government*, (7): 8-16. (in Chinese)

郑磊、侯铖铖（2024）. 信息传递、价值适配与降本协调：公共数据资源开发利用中的供需鸿沟研究. 电子政务，(10)：32-40.

Zheng, L., & Hou, C. C. (2024). Information Transmission, Value Matching, and Cost Reduction Coordination: Research on the Supply-Demand Gap in the Development and Utilization of Public Data Resources. *E-Government*, (10): 32-40. (in Chinese)

郑磊、刘新萍（2024）. 我国公共数据开放利用的现状、体系与能力建设研究. 经济纵横，(1)：86-92.

Zheng, L., & Liu, X. P. (2024). Current Situation, System, and Capacity Building of Public Data Sharing in China. *Economic Review Journal*, (1): 86-92. (in Chinese)

郑石明、薛雨浓（2023）. 政策反馈理论：政策如何重塑政治过程与政策发展？经济社会体制比较，(1)：181-191.

Zheng, S. M., & Xue, Y. N. (2023). Policy Feedback Theory: How Do Policies Reshape the Political Process and Policy Development? *Comparative Economic & Social Systems*, (1): 181-191. (in Chinese)

中共中央、国务院（2022）. 中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见. https://www.gov.cn/zhengce/2022-12/19/content_5732695.htm.

The Communist Party of China (CPC) Central Committee and the State Council (2022). Opinion of the CPC Central Committee and the State Council on Establishing Basic Data Systems to Better Leverage the Role of Data Production Factors. https://www.gov.cn/zhengce/2022-12/19/content_5732695.htm. (in Chinese)

Capano, G., & Howlett, M. (2020). The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes. *SAGE Open*, 10(1).

Del Río, P. (2014). On Evaluating Success in Complex Policy Mixes: The Case of Renewable Energy Support Schemes. *Policy Sciences*, 47(3): 267-287.

Goldfarb, A., & Tucker, C. (2019). Digital Economics. *Journal of Economic Literature*, 57(1): 3-43.

Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. London: Macmillan.

Howlett, M. (2000). Managing the "Hollow State": Procedural Policy Instruments and Modern Governance. *Canadian Public Administration*, 43(4): 412-431.

Howlett, M. (2004). Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice. *Policy and Society*, 23(2): 1-17.

Kirschen, E. S., Benard, J., Besters, H., et al. (1964). *Economic Policy in Our Time*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.

Linder, S. H., & Peters, B. G. (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1): 35-58.

McDonnell, L. M., & Elmore, R. F. (1987). Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2): 133-152.

Mundell, R. A. (1962). The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability. *Staff Papers*, 9(1): 70-79.

Rogge, K. S., & Reichardt, K. (2016). Policy Mixes for Sustainability Transitions: An Extended Concept and Framework for Analysis. *Research Policy*, 45(8): 1620-1635.

Wang, P. J, & Zhang, Y. L. (2025). Cross-domain Policy Feedback Effects on Mass Publics. *Governance*, 38(2): e12905.

责任编辑：郑跃平

论文

公众安全感如何塑造政府信任？

李卓轩　王浦劬*

【摘要】政府信任是政府有效治理的心理基础。论文基于总体国家安全观，将公众安全感划分为国家安全感和民生安全感，运用潜调节结构方程模型揭示了安全感向信任转化的差异化归因机制：国家安全感主要提升中央政府信任，而民生安全感则主要提升地方政府信任，两者形塑了差序化的政府信任格局。论文突破了线性的客观绩效驱动逻辑，发现认知闭合需求显著弱化了治理满意度对信任的影响，揭示了个体心理特质在维持信任稳定性中的作用。此外，社会信任显著强化公民国家安全感对中央政府信任的正向影响，这表明了社会信任与政府绩效的交互作用及其边界。研究通过分析安全感向政府信任转化的复杂心理路径，为揭示中国情境下政府信任的形成机制提供了微观证据。

【关键词】公众安全感　政府信任　治理满意度　社会信任　潜调节结构方程模型

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2026）05-0118-20

一、引言

政府信任有利于政府实现有效治理，而基于政府信任的政府与公民之间的互动关系，是国家政治经济发展的心理基础（李砚忠，2007）。既有研究表明，政府信任受政府绩效、社会文化、社会公平感与腐败感知等多重因素影响（马得勇，2007；张海良、许伟，2015）。其中，公众安全感作为衡量政府治理绩效的重要指标，近年

* 李卓轩，北京大学政府管理学院博士研究生。通讯作者：王浦劬，北京大学博雅讲席教授，北京大学国家治理研究院研究员。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的宝贵修改意见，感谢严洁老师、季程远老师对本文的帮助。

基金项目：国家社会科学基金重大专项项目“以制度为主线推进全面深化改革”（24ZDA002），教育部哲学社会科学研究重大专项项目“习近平新时代中国特色社会主义思想与中国自主政治学知识体系建构”（2025JZDZ）。

来受到学界的关注（郑姗姗、王浦劬，2022）。公众安全感反映个体对自身生命、财产及社会环境安全的主观感受和综合评价，是实现社会治安、和谐稳定、民生保障等多重治理目标的“晴雨表”。围绕公众安全感与政府信任之间的关系，既有研究分别从国家安全、社会治安、医疗安全等维度，揭示了安全感与政府信任之间的显著关联（黄晴、刘华兴，2018；卫莉莉、严洁，2017；赵大海，2019）。

然而，现有文献在公众安全感与政府信任关系这一议题上仍存在拓展的空间。在中国情境下，政府信任并非单一、同质的概念，而是呈现明显的层级差异，即公众通常对中央政府保持较高信任，而对地方政府的信任相对较低，形成所谓“中央高、地方低”的差序政府信任格局（吕书鹏，2015；管玥，2012）。本文认为，其原因在于，公众并非以统一标准评价各级政府，而是在绩效、动机与腐败等维度上对不同层级政府作出差异化的判断（吕书鹏、肖唐镖，2015）。因此，区分中央政府信任与地方政府信任的生成机制，对于理解我国政府信任结构、提升政府治理能力具有重要的理论价值和现实意义。然而，公众安全感的相关研究多聚焦于国家安全、社会治安、医疗安全等特定议题，这些研究虽然揭示了公众安全感与政府信任之间的关联，但尚未结合中国多层级治理结构及差序政府信任格局，对公众安全感这一复合概念作出系统分类；相应地，缺乏对不同类型安全感如何差异化地作用于中央政府信任与地方政府信任的实证考察。

基于上述讨论，本文按照总体国家安全观的结构，将公众安全感分为国家安全感与民生安全感两种基本类型，分别考察其对中央政府与地方政府信任的影响。本文将引入治理满意度作为中介变量，以个体认知特征与社会资本作为调节变量，构建更精细化的理论框架，解释政府信任生成机制。

二、文献综述与假设

（一）政府信任研究

政府信任是公民对政府及其治理行为所形成的整体性评价，其形成机制是政治学与公共管理研究长期关注的重要议题（Hetherington，1998；马得勇，2007）。现有研究大致形成了基于制度绩效和社会文化的两条解释路径。

制度绩效视角将政府信任视为一种内生性政治态度，其形成机制主要依赖于政治系统的运作效能。该视角认为，治理绩效（如经济绩效）的改善可显著提升公民的政府信任水平（Van Erkel & Van der Meer，2016）。在个体层面上，相关研究进一步指出，公民的主观绩效评价有别于客观的政府绩效（Van de Walle，2004），这种认知偏差是解释政府信任水平差异的关键变量（Bouckaert & Van de Walle，2001）。

社会文化视角则关注政府信任的外生性来源，认为政府信任并非政府短期绩效的产物，而是植根于深层社会文化心理结构与历史传统，通过社会化过程得以

传承和强化的一种相对稳定的文化心理倾向。在此理论脉络下，社会资本（社会信任、社会网络与互惠规范）与价值观等文化变量形塑着政府信任（Putnam et al.，1993；Inglehart，1997）。同时，即便个体身处相同的宏观文化环境，其具体的社会化经历仍会显著影响政府信任的形成（Mishler & Rose，2001）。

关于制度绩效与社会文化因素的相对重要性，学界存在持续争论。部分研究指出，在特定场景下，绩效对于政府信任的作用优于文化因素（胡荣、池上新，2016；胡荣等，2011）。然而，另一部分研究则提出，社会文化因素通过塑造公民解读绩效信息的认知基础，进而影响公民的政府绩效评价。随着公民政治文化、政治价值观的变迁，单纯依赖良好的政府绩效已难以维系高水平的政府信任（Wang & You，2016）。因此，现有文献表明，政府信任是制度绩效、文化价值和个体认知相互交织、共同作用的结果。

（二）假设提出与研究框架

1. 双维安全感与差序政府信任

总体国家安全观基于新时代我国社会背景和治理取向，以“人民安全”作为根本价值理念。相较于传统安全观对政治安全与国土安全的侧重，总体国家安全观在治理实践中不断回应新时代国内外安全形势的发展，实现了从传统安全领域向非传统安全领域的系统性延伸，构建了涵盖社会安全、生态安全等多维度的国家安全战略思想体系（刘跃进，2014；余潇枫，2023）。在此体系下，社会安全既是国家安全的重要组成部分，也构成国家安全的重要保障，其所指聚焦于社会生活领域的安全状态，并可进一步具体化为涵盖民生安全在内的若干面向，细化为饮食、医疗、家居等与日常生活直接相关的要素（薛澜，2024；刘跃进，2012）。与此同时，社会生活领域中的风险具有外溢与传导效应：风险一旦在基层扩散蔓延，便可能从削弱社会安全度进一步演变为对国家整体安全度的侵蚀（刘跃进，2012）。由此，传统的国家安全与非传统的社会民生安全在目标上相互贯通，在功能上彼此支撑，共同构成维护社会稳定与经济发展的重要基础。

公众安全感作为国家安全观的认知反映，不仅内容构成与国家安全密切相关（杨华锋，2022），更在内涵与权重方面伴随社会发展和国家安全治理体系演进而调整（王俊秀、刘晓柳，2019）。据此，本文在总体国家安全观的传统安全与非传统安全的基础上，将公众安全感划分为宏观的国家安全感与微观的民生安全感。宏观的国家安全感表现为公众对国家安全、意识形态稳定等传统安全要素的复合型认知；微观的民生安全感则涉及公众基于生活经验对民生安全的认知与评价，具体包括食品、药品安全等。通过这样的区分，本文不仅得以系统呈现社会成员的多层次安全感，区别性地显示不同的安全感与不同层次政府信任之间的相关性，而且为研究公众安全感与政府信任的传导机制提供分析路径。

既有研究认为，安全感之所以能转化为政府信任，关键在于公众个体将其安

全感的提升明确归因于特定国家行动体的作为（Nomikos & Stollenwerk，2024）。这一归因过程并非无差别地指向政府整体，而是嵌入具体的治理结构之中。在中国的治理体系中，与国家安全直接相关或间接相关的事务（如国防等）通常由中央直接管理；而涉及民生保障的地方性公共服务（如医疗、食品安全等），大多由地方政府管理（曹正汉、聂晶，2024；王浦劬，2016）。这种职权配置导致了宏观治理绩效与微观治理绩效的评价分离，是形成差序政府信任格局的主因之一。中央政府信任更多受整体经济运行、国家发展方向等宏观层面治理绩效驱动，而地方政府信任则更易受到公共服务供给等微观治理绩效的影响（吕书鹏、肖唐镖，2015）。此外，地方政府作为政策执行与基层治理的一线主体，与民众的日常接触更为直接和频繁，其信任水平对实际的民生治理成效更为敏感（叶敏、彭妍，2010；Li，2025）。由此，基于中央与地方在资源配置和治理职责上的差异，公众对不同类型绩效形成差异化的责任归属，并进一步将其转化为对不同层级政府的信任态度，塑造出层级化的政府信任结构（刘晖，2007；孟天广、李锋，2017）。

据此推论，本文认为，国家安全感所反映的宏观秩序稳定和总体风险控制，更容易被公众理解为中央政府的承诺与治理效能的体现，从而增强中央政府信任，并强化“中央高于地方”的差序信任格局。而民生安全感所反映的食品安全、社会治安等日常生活领域的治理成效，则更可能被归因于地方政府的治理表现，从而主要提升地方政府信任，并在一定程度上弥合央地信任差距。这一归因逻辑亦获得既有实证研究的初步印证，社会民生保障水平在地方政府信任层面的预测效力显著更高，并与差序政府信任负向相关联（郑姗姗、王浦劬，2022）；而国家安全感则对中央政府信任具有更强的解释力（黄晴、刘华兴，2018）。因此，本文提出如下假设。

H1a：国家安全感与中央政府信任呈正相关关系。

H1b：民生安全感与地方政府信任呈正相关关系。

H1c：国家安全感对公民中央政府信任的影响显著大于其对地方政府信任的影响。

H1d：民生安全感对公民地方政府信任的影响显著大于其对中央政府信任的影响。

2．公众安全感、治理满意度与政府信任

鉴于政府信任形成过程中显著的主观认知特征，安全感向政治信任的转化高度依赖于公众的主观绩效感知。为此，本文引入治理满意度作为中介变量。治理满意度作为衡量政府治理能力的核心指标，反映了民众对政府治理绩效的主观评价（胡洁，2021）。

既有研究表明，在国家安全层面，面对复杂多变的国际形势，国家安全的有效保障已成为影响公民评价政府治理绩效的重要变量（何振、蒋纯纯，2018；Nomikos & Stollenwerk，2024）；在社会民生方面，医疗安全与食品安全等领域的民生保障，与治理满意度之间具有显著的关联性（赖心雨，2023；石震，2023；马琳，2013）。基于绩效驱动逻辑，公众对治理表现的积极诠释能有效转化为政府

信任（Van Ryzin，2007；Christensen & Lægreid，2005）。据此推导，公众安全感可通过提升治理满意度来增强政府信任。因此，本文提出如下中介路径假设。

H2a：国家安全感与公民治理满意度呈正相关关系。

H2b：民生安全感与公民治理满意度呈正相关关系。

H2c：公民治理满意度与中央政府信任呈正相关关系。

H2d：公民治理满意度与地方政府信任呈正相关关系。

3．认知闭合需求

制度绩效视角的政府信任研究通常假定个体能对政府绩效进行准确、客观的评估（Newton，2001；马得勇，2007）。然而，政府信任并非纯粹的理性选择结果，个体既有的信念、情感因素与信息加工方式，会共同影响其对政绩信息的理解及其向信任的转化（Taber & Lodge，2006；Mishler & Rose，2001；马得勇、侯为刚，2022）。基于此，本文将认知闭合需求（Need For Cognitive Closure，NFCC）作为调节变量之一，引入分析个体认知偏好模式对政府信任形成的影响。

认知闭合需求作为个体认知风格的重要维度，反映了个体对确定性的追求及其“领会-形塑”（seize-and-freeze）的信息处理偏好。在“领会”阶段，高认知闭合需求个体更易采纳简单、易得且符合其预期的信息，形成初步认识。在“形塑”阶段，高认知闭合需求个体倾向于维持既有的信息框架，排斥新信息，从而形成不易更改的观点（Kruglanski & Webster，1996）。

研究表明，认知闭合需求与政府信任水平存在特定关联性。政府信任作为社会复杂性的简化机制，能缓解个体的不确定感（Venkatesh et al.，2016）。此外，高认知闭合需求者往往在互动初期依据最显著、最易获得的线索迅速形成信任判断，并在随后的“形塑”阶段使其稳固化为较为持久的信任水平（Acar-Burkay et al.，2014）。

基于 Bouckaert 等（2002）提出的政治信任理论，结合中国特有的政治文化传统，笔者认为，中国公民长期处于高政府信任水平的社会环境中，这一具有延续性与共识性的信任氛围通过社会化与代际传递，为个体提供了易于获得的认知参照，从而塑造其初始政府信任基础。受认知惯性影响，高认知闭合需求者倾向于维持稳定的初始信任判断，对治理满意度的边际波动不敏感。据此，本文提出如下假设。

H3a：高认知闭合需求的公民倾向于保持相对稳定的政府信任水平，治理满意度的小幅波动对其中央政府信任的影响趋弱。

H3b：高认知闭合需求的公民倾向于保持相对稳定的政府信任水平，治理满意度的小幅波动对其地方政府信任的影响趋弱。

4．社会信任水平

为解析制度绩效与文化对政府信任产生的交互效应，本文将社会信任引入作为调节变量之一，检验其在公众安全感影响政府信任过程中的作用。作为社会资本的组成要素之一，社会信任不仅为政府信任提供社会心理基础（Dorrington &

Schulz-Herzenberg，2025；Newton，2001），更对其产生正向的溢出效应（张会芸，2017；Mishler & Rose，2001；Brehm & Rahn，1997），二者之间呈现高度相关性。

信任作为一种认知捷径，使个体能在信息有限的情况下作出判断，有效降低社会互动中的认知负担（Rotter，1967；Lewis & Weigert，1985）。基于社会信任的认知调节作用及其与政府信任的密切关联，本文认为，较高的社会信任水平在个体接收和解读政府绩效信息的过程中，可能发挥“过滤器”与“放大器”的双重作用，使绩效信息更易被积极诠释，从而进一步提升政府信任。

然而，在医疗、食品安全等民生领域，公共服务绩效通常与个体日常生活经验直接相连，公众更容易基于自身体验形成相对具体且独立的绩效判断（Van de Walle & Bouckaert，2003），社会信任对政府绩效感知的“认知加工”功能可能受到一定限制。据此，本文提出如下假设。

H4a：社会信任会强化公民国家安全感对中央政府信任的正向影响。

H4b：社会信任会强化公民民生安全感对地方政府信任的正向影响。

三、研究设计

（一）数据来源

本文研究数据来自上海交通大学国际与公共事务学院马得勇教授于2019年主持的“网民社会意识调查”。该数据库主要通过问卷形式从问卷网、微信及微博采集，合计4882份样本，经过对缺失值的处理，最终保留4140份有效样本。尽管该样本在反映2020年后公众安全感变迁方面具有一定的时效性局限，但本文的研究重点是识别安全感向政府信任转化的心理传导机制，而非描述最新的政府信任总体水平。该数据覆盖了多个领域的公众安全感、个体心理特质、社会信任与央地政府信任，为本文开展机制检验提供了较为完整的数据基础。

（二）变量测量

1. 因变量

基于本文研究目标，因变量为公众对中央政府、地方政府的信任水平以及差序政府信任的强弱。本文择取问卷中“请问您对中央政府的信任程度如何？”以及“请问您对县、乡级地方政府的信任程度如何？”两个问题的回答，来代表受访者对于中央政府、地方政府的信任程度。问卷将受访者的政府信任度分为5个层次，“-2”代表非常不信任，“-1”代表不信任，“0”代表一般，“1”代表信任，“2”代表非常信任。据统计，样本呈现出明显的“中央高、地方低”的差序政府信任格局，对中央与地方政府表示“不信任”（含非常不信任）的受访者占比分别为3%和8.8%，而对中央政府表示“非常信任”的比例高达58.9%，远高于对

地方政府的25.6%。在此基础上，本文用中央政府与地方政府的信任度差值来测量差序政府信任的强弱。

2. 自变量

本文主要涉及两个自变量，分别为国家安全感与民生安全感。本文选取问卷中受访者对安全相关事项的关切程度进行测量（见表1），取值1到4，数值越高代表担忧程度越低，即安全感越高。由表1可知，各个观测变量的因子负载值皆高于0.5，处于标准水平之上。双维安全感的组合信度皆高于0.8，内部一致性良好。

表1 潜变量信效度

潜变量	测量题项	因子负载	组合信度
国家安全感	国家安全（国家面临内忧外患）	0.755	0.840
	意识形态安全（国家主流价值观受冲击）	0.725	
	治理安全（政治秩序不稳定、政府公信力下降等）	0.807	
	财产安全（财产贬值）	0.726	
民生安全感	食品药品安全（假药、劣质食品多）	0.768	0.850
	信息安全（个人信息泄露）	0.731	
	健康问题（看病难、看病贵、身体多病）	0.749	
	社会治安（人身伤害等问题较为严重）	0.653	
	社会诚信问题（坑蒙拐骗、网络诈骗横行，朋友和生意伙伴缺乏诚信）	0.742	

资料来源：作者自制。

3. 中介变量

本文的中介变量为治理满意度，由问卷题项“总体来讲，你对目前我们国家的政治社会现状满意吗?”进行测量。问卷将受访者的满意度分为5个层次，“-2”代表非常不满意，“-1”代表不满意，“0”代表一般，“1”代表满意，“2”代表非常满意。

4. 调节变量

本文模型中的调节变量分别为认知闭合需求与社会信任水平。本文参考既有研究所提供的认知闭合需求量表（Roets & Van Hiel，2011），并结合关于该量表在中国情境下适用性的讨论（Hang et al.，2024），将受访者对表2所示题项的回答用作测量认知闭合需求的指标。受访者对题项中的相关描述给出是否符合自身情况的判断，“-2”代表非常不符合，“-1”代表不符合，“0”代表中间或不确定，“1”代表符合，“2”代表非常符合。社会信任水平则由“请问您对陌生人的信任程度如何?”这一问题来测量，“-2”代表非常不信任，“-1”代表不信任，“0”代表一般，“1”代表信任，“2”代表非常信任。

表 2　潜变量信效度

潜变量	测量题项	因子负载	组合信度
认知闭合需求（NFCC）	我不喜欢不确定的、模棱两可的情境	0.596	0.702
	我的性格适合井井有条、循规蹈矩、按部就班的生活方式	0.622	
	认为有组织守纪律是好学生的最重要的特征之一	0.670	
	我不喜欢那些可以有许多不同答案的问题	0.545	

资料来源：作者自制。

5．控制变量

为缓解混淆效应，本文选择如下个体层面的控制变量，包括年龄、性别、政治面貌、家庭收入、最高学历。各变量定义与赋值如表 3 所示。

表 3　描述性统计

	定义或赋值	样本量
年龄	18～24 岁	1020
	25～29 岁	1352
	30～34 岁	1012
	35～39 岁	439
	40～44 岁	192
	45～49 岁	73
	50～54 岁	35
	55～59 岁	14
	60 岁及以上	3
性别	男	2438
	女	1702
政治面貌	党员	907
	非党员	3233
家庭收入	5 万元以下	1288
	5 万～10 万元	1301
	10 万～20 万元	1199
	20 万～40 万元	224
	40 元万以上	128
最高学历	大专以下	1104
	大专及以上	3036

资料来源：作者自制。

四、实证分析与讨论

（一）模型拟合度检验

为估计潜变量的直接效应、间接效应以及调节效应，本文采用潜调节结构方

程模型（Latent Moderate Structural Equations，LMS）对数据进行分析。由于 Mplus 软件在构建 LMS 模型时无法直接输出常规的模型拟合指数，本文参考方杰和温忠麟（2018）提出的两步骤法进行模型拟合度检验，以“国家安全感→治理满意度→中央政府信任”路径下认知闭合需求的调节模型为例，演示拟合度检验过程。

两步骤检验法第一步的无交互项基准模型拟合度指标如表 4 所示。除卡方检验外，TLI（非正规拟合指数），CFI（比较拟合指数），SRMR（残差均方根指数），RMSEA（近似误差均方根）的检测结果均符合评判标准。鉴于卡方检验在大样本条件下较为敏感，本文结合多项拟合指标综合判断，认为基准模型整体拟合情况仍可接受（温忠麟等，2004）。进一步比较基准模型与潜调节结构方程模型发现，LMS 模型在 AIC 指标和似然比检验结果上均优于基准模型。两步骤检验法的结果表明，LMS 模型通过模型拟合度检验。其余模型的拟合度检验结果与此相似。

表 4　基准模型拟合度

指标	X^2 卡方检验	TLI 非正规拟合指数	CFI 比较拟合指数	SRMR 残差均方根指数	RMSEA 近似误差均方根
参考标准	>0.05	>0.90	>0.95	<0.08	<0.05
实测结果	0.000	0.955	0.964	0.035	0.035

资料来源：作者自制。

（二）参数估计与分析

为检验公众在不同治理领域的责任映射是否呈现差异化特征，本文在整合双维安全感、中央政府信任与地方政府信任的模型中构造差值参数，具体如下。

$$\Delta N=\beta（国家安全感\rightarrow中央信任）-\beta（国家安全感\rightarrow地方信任）$$

$$\Delta L=\beta（民生安全感\rightarrow地方信任）-\beta（民生安全感\rightarrow中央信任）$$

沃尔德检验（Wald's Test）结果表明，国家安全感对中央政府信任的影响显著强于其对地方政府信任的影响，ΔN 在 95%置信区间［0.528，0.855］显著为正；相应地，民生安全感对地方政府信任的影响亦显著强于其对中央政府信任的影响，ΔL 在 95%置信区间［0.683，1.062］显著为正。

国家安全感、民生安全感对差序政府信任结构的影响如表 5 所示。模型 1 与模型 2 的结果表明，民生安全感与差序政府信任强弱呈显著负相关，而国家安全感与差序政府信任强弱之间关联并不显著。结合沃尔德检验结果可以发现，不同类型安全感对中央与地方政府信任的作用存在异质性：国家安全感主要发挥对中央政府信任的巩固效应，民生安全感则更多表现为对地方政府信任的改善，并在一定程度上缩小央地信任差距。据此，H1c 与 H1d 成立。上述结果为本文提出的差异化归因机制提供了实证支持，同时也呼应了既有的差序政府信任研究（吕书鹏、肖唐镖，2015）。公众倾向于将国家安全等宏观治理绩效更多映射至中央政

府，将民生安全等日常治理绩效更多映射至地方政府。

表 5　双维安全感与差序政府信任的回归结果

路径关系			系数	
			模型 1	模型 2
国家安全感	→	差序政府信任	0.011	
民生安全感	→	差序政府信任		−0.112***
年龄	→	差序政府信任	0.094***	0.096***
性别	→	差序政府信任	0.019	0.021
政治面貌	→	差序政府信任	−0.032**	−0.047**
家庭收入	→	差序政府信任	−0.034**	−0.034**
最高学历	→	差序政府信任	0.050***	0.050***
R^2			0.012	0.024
			N=4140	N=4140

注：***、**和*分别表示相关系数通过 0.01、0.05 和 0.10 水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

表 6 与表 7 的结果展示了潜调节结构方程模型的参数估计结果。结果表明，国家安全感、民生安全感与中央政府信任、地方政府信任之间存在复杂的相关关系。首先，由模型 3 结果可知，公民国家安全感与中央政府信任之间的直接路径系数显著为正，表明当公民对国家稳定秩序感到安全时，会更倾向于信任中央政府，H1a 得到支持。此外，本文通过 Bootstrapping 程序检验中介效应，若 95% 置信区间不包含 0，则判定效应显著（方杰、温忠麟，2018）。在模型 3 结果中，中介效应置信区间为［0.008，0.020］，从而可知，治理满意度在国家安全感与中央政府信任之间起着中介作用，结合模型 3 中的路径系数，H2a 与 H2c 得以成立。

表 6　国家安全感与中央政府信任的机制检验结果

路径关系			系数	
			模型 3	模型 4
国家安全感	→	治理满意度	0.146***	0.145***
社会信任水平	→	治理满意度		0.016
国家安全感 * 社会信任水平	→	治理满意度		0.034*
治理满意度	→	中央政府信任	0.090***	0.256***
NFCC	→	中央政府信任	0.463***	
治理满意度 * NFCC	→	中央政府信任	−0.215***	
国家安全感	→	中央政府信任	0.083***	0.056***
年龄	→	中央政府信任	0.049***	0.055***
性别	→	中央政府信任	0.019	0.002

（续上表）

路径关系			系数	
			模型 3	模型 4
政治面貌	→	中央政府信任	−0.033	−0.024
家庭收入	→	中央政府信任	−0.013	−0.013
最高学历	→	中央政府信任	0.095**	0.050*
治理满意度	↔	NFCC	0.255***	
	R^2		0.207	0.113
			N=4140	N=4140

注：***、**和*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

表7　民生安全感与地方政府信任的机制检验结果

路径关系			系数	
			模型 5	模型 6
民生安全感	→	治理满意度	0.126***	0.125***
社会信任水平	→	治理满意度		0.000
民生安全感*社会信任水平	→	治理满意度		0.028
治理满意度	→	地方政府信任	0.168***	0.293***
NFCC	→	地方政府信任	0.347***	
治理满意度*NFCC	→	地方政府信任	−0.056**	
民生安全感	→	地方政府信任	0.121***	0.135***
年龄	→	地方政府信任	−0.019	−0.012
性别	→	地方政府信任	−0.012	−0.034
政治面貌	→	地方政府信任	0.014	0.046
家庭收入	→	地方政府信任	0.025	0.016
最高学历	→	地方政府信任	−0.026*	−0.056*
治理满意度	↔	NFCC	0.484***	
	R^2		0.186	0.112
			N=4140	N=4140

注：***、**和*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

模型5的结果显示，民生安全感、治理满意度与地方政府信任之间的中介路径系数表现为显著正相关。并且，模型中介效应的95%置信区间不包含0，表明中介效应显著。个体民生安全感的提升，同样可通过治理满意度间接作用于地方政府信任的形成，H1b、H2b和H2d成立。治理满意度的中介作用凸显了主观绩效评价在解释政府信任形成机制中的关键作用，但并不意味着政府信任可由绩效因素完全决定。其他因素，例如政府在公共安全危机事件的沟通策略，亦可通过

激发公众的情绪反应影响其信任判断，构成政府信任形成中的非绩效路径（高学德、王镇江，2024）。

认知闭合需求与信任水平的稳固化相关联，本研究通过构建模型 3 和模型 5，深入探讨了认知闭合需求（NFCC）在两类安全感与政府信任关系中的调节作用。实证结果表明，在两个模型的中介路径后半段，治理满意度与政府信任之间的主效应系数均显著为正，而 NFCC 与治理满意度之间的交互项系数显著为负。主效应与调节效应之间方向相反，说明对于高认知闭合需求个体，治理满意度对政府信任的预测作用显著减弱。图 1 和图 2 为基于模型 3 和模型 5 调节效应绘制的简单斜率图。由图可知，对于低认知闭合需求个体而言，治理满意度的提升可以显著提升其中央政府、地方政府信任；对于高认知闭合需求个体而言，治理满意度的变化则并未对中央政府信任有显著影响，且对地方政府信任的影响相对弱化。

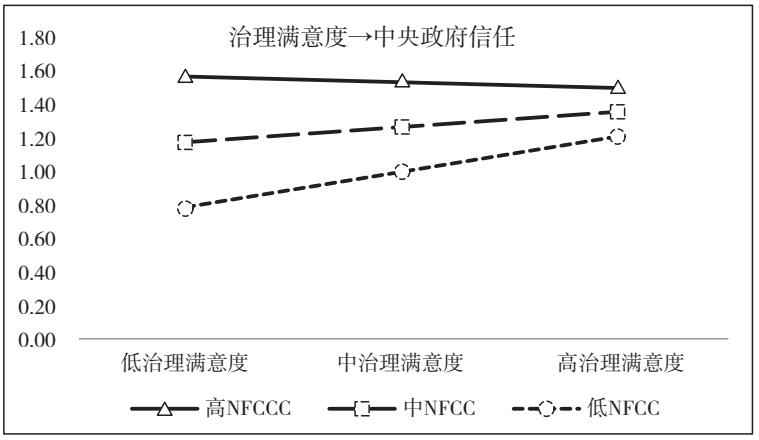


图 1　治理满意度对中央政府信任的调节效应

资料来源：作者自制。

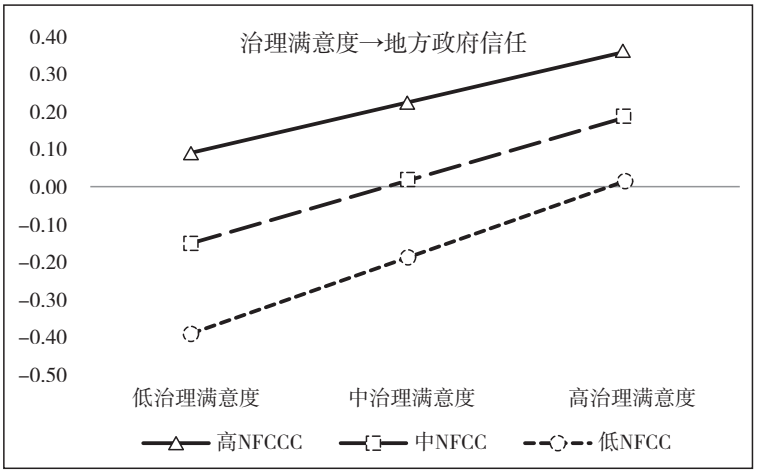


图 2　治理满意度对地方政府信任的调节效应

资料来源：作者自制。

基于本文有调节的中介效应模型构建，模型3与模型5中介效应的大小取决于NFCC的取值。在模型3中，当NFCC取值为均值的下一个标准差时（即低认知闭合需求），中介效应值为0.05，95%置信区间为［0.033，0.068］；而当NFCC取值为均值的上一个标准差时（即高认知闭合需求），中介效应值为0.011，95%置信区间为［0.006，0.019］。在模型5中，低认知闭合需求个体情境下，中介效应值为0.069，95%置信区间为［0.054，0.083］；而高认知闭合需求个体情境下，中介效应值为0.05，95%置信区间为［0.037，0.063］。两组模型置信区间均不包含0，中介效应在不同认知特质下均稳健存在。结果显示，高认知闭合需求会显著抑制公众安全感通过治理满意度向政府信任的转化，导致中介效应量发生衰减。高认知闭合需求个体倾向于寻求确定性与认知一致性，对于与既有信念不符的信息通常持保守态度（Kruglanski & Webster，1996）。因此，政府信任在此类个体中可能以先入为主的结构性信任或不信任形式存在，在面对治理绩效波动时，这类个体表现出政府信任的相对稳定性。上述发现表明，政府信任的形成并不能被简化为“治理绩效越好，政府信任越高”的绩效驱动逻辑，而是受到个体认知加工方式的深刻制约。这一结论与既有政府信任研究的基本立场相呼应，即个体如何理解和吸收绩效信息，同样构成政治信任形成的重要条件。由此，H3a和H3b成立。

模型4与模型6检验社会信任水平在安全感与治理满意度之间的调节作用。模型4的交互项系数与主效应系数均显著为正，证明公民的高社会信任水平将促进国家安全感对治理满意度的正向效应。图3为根据模型4所构建的简单斜率图，由图可知，具有较高社会信任水平的公民，其国家安全感提升也能更显著地提高其对治理的满意度。

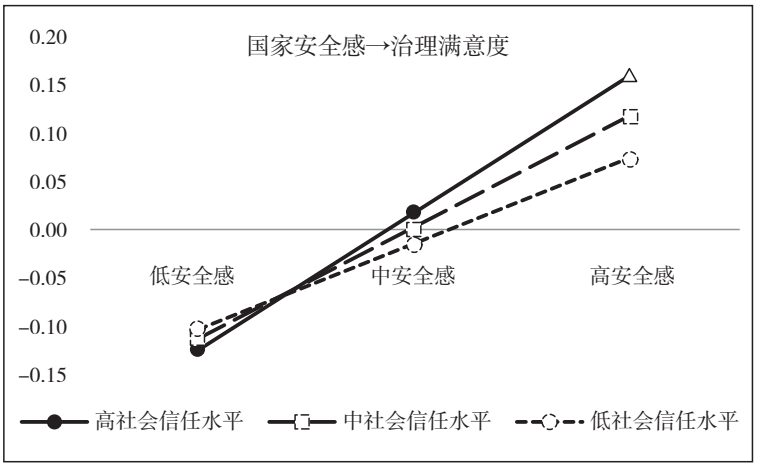


图3　国家安全感对治理满意度的调节效应

资料来源：作者自制。

模型4采用第一阶段调节的中介模型展开分析，中介效应大小取决于社会信任水平。当公民社会信任水平处于高位时，中介效应值为0.046，相应置信区间

为［0.032，0.061］；而当公民社会信任水平处于低位时，中介效应值为0.029，相应置信区间为［0.013，0.044］。两组置信区间均不包含0，中介效应显著。这一结果揭示，社会信任水平对中介路径的调节主要表现为增强效应量，即在维持中介路径有效性的前提下，高社会信任水平显著强化了公众国家安全感向治理满意度及中央政府信任传导的效率，H4a成立。社会信任作为关键的社会资本要素，能有效提升公众安全感对政府信任的正向影响强度，培育社会信任对提升公民政府信任具有重要的促进作用。

（三）稳健性检验

模型6中的交互项系数不显著，难以证明社会信任水平在民生安全感与治理满意度之间的调节作用。为进一步检验该结果的稳健性，本文采用分组回归的方式，一方面按社会信任水平择取高信任组、低信任组，以考察该调节效应是否具有非线性或阈值特征；另一方面按居住地类型划分小型城市及乡镇样本、中大型城市样本，检验该结果在不同群体间的稳健性。如表8所示，在模型7至模型10四组子样本中，社会信任的交互项均未达到统计显著性水平，表明社会信任在民生领域并未发挥显著的调节效应，H4b不成立。这一结果可以结合中国政治信任特质加以理解。社会信任源于个人将社会互动经验一般化后形成的对社会他人的信任倾向，相较于抽象的制度或机构对象，其向政治信任的转化更容易作用于具有行动者特征和人格化色彩的政治对象（王中天，2010）。在中国语境下，公众的中央政府信任更多包含对具有一定人格化特征的执政党中央领导层（即“党中央”）的信任（Li，2025）。由此，社会信任得以在国家安全感与中央政府信任的转化中发挥强化作用。然而，在民生安全领域，地方政府的治理表现更容易被公众直接感知，公众的评价基准可能从文化驱动的“信任投射”回归至绩效驱动的“理性测算”。因此，社会资本的调节作用在微观治理领域趋于弱化，体现出社会资本与制度绩效交互作用的边界。

表8　分组回归结果

路径关系			系数			
			模型7 低信任组	模型8 高信任组	模型9 小型城市及乡镇	模型10 中大型城市
民生安全感	→	治理满意度	0.095***	0.140***	0.101***	0.084***
社会信任水平	→	治理满意度	−0.033	0.142***	−0.040	0.021
民生安全感*社会信任水平	→	治理满意度	0.050	−0.042	0.004	0.027
治理满意度	→	地方政府信任	0.302***	0.275***	0.265***	0.326***
民生安全感	→	地方政府信任	0.113***	0.054	0.064**	0.117***
年龄	→	地方政府信任	−0.016	0.011	0.027	−0.035*
性别	→	地方政府信任	−0.033	−0.036	−0.012	−0.019

（续上表）

路径关系		系数			
		模型7 低信任组	模型8 高信任组	模型9 小型城市及乡镇	模型10 中大型城市
政治面貌 → 地方政府信任		0.018	0.006	0.030	0.013
家庭收入 → 地方政府信任		0.000	0.000	0.035	0.002
最高学历 → 地方政府信任		−0.028	−0.007	−0.021	−0.036*
	R^2	0.113	0.085	0.081	0.129
		2132	958	1334	2806

注：***、**和*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

在本研究的控制变量中，中央政府信任水平随受试者年龄同步增长，从而强化了差序信任格局。这一现象实际上反映了不同世代因社会历史环境而产生的政治经验与对制度认知的差异，体现了政治信任的代际特征。此外，最高学历与地方政府信任呈显著负相关，同样强化了差序信任格局。可能的解释在于，受教育程度较高者通常具有更强的信息获取与政策识别能力，并通过外部参照对地方公共服务供给形成更高期望。在此参照系下，地方治理中的差异更易被感知，由此形成相对更严格的信任标准。

合理的协方差设置可以避免遗漏重要关系，优化模型拟合度。本文模型增设了认知闭合需求与治理满意度之间的协方差，该协方差系数显示两者之间存在显著正相关。本文认为，产生这一相关关系可能有以下原因：一方面，我国政府长期优良的治理绩效提升了社会整体的治理满意度；另一方面，中国传统文化中对秩序与确定性的偏好，使部分个体更倾向于寻求认知上的确定性。

本文提出的“国家安全感”与“民生安全感”的分类，主要基于公众对不同安全议题责任归属的主观认知建构，反映了不同层级政府在安全供给中的角色认知，也体现了公众在国家治理结构中的责任感知与绩效评价逻辑。需要指出的是，这一划分并不代表政府治理职能的绝对边界。尽管国家安全在传统理论框架下通常被视为中央政府主导的事务，但在总体国家安全观的推进过程中，地方政府作为国家宏观安全政策的基层执行者，在维护社会稳定、防控风险等领域发挥着日益重要的协同作用。

五、结论

党的二十届四中全会提出：“推进国家安全体系和能力现代化，建设更高水平平安中国。”（中国共产党中央委员会，2025）安全在国家治理体系中具有重要地位。本文构建了双维安全感理论框架，从公民主观感知视角出发，分别对应新安

全格局中的传统国家安全和非传统社会安全（余潇枫，2023），为落实国家安全战略提供实证参考。研究发现：其一，公众安全感对政府信任的提升效应呈现差异化归因机制，国家安全感更易转化为中央政府信任，而民生安全感则主要作用于地方政府信任，并由此形塑了差序政府信任格局；其二，治理满意度在公众安全感向政府信任的转化过程中起中介作用；其三，认知闭合需求较高的个体倾向于保持相对稳定的政府信任水平，弱化安全感对政府信任的影响；其四，社会信任水平的提升会显著强化公民国家安全感对中央政府信任的正向影响，但该影响在民生安全感与地方政府信任的关系中不显著。基于上述发现，本文提出如下四点政策建议。

第一，在宏观层面，政府应持续强化国家安全领域的综合治理能力，通过构建统一、高效的信息发布与风险预警体系，增强政策透明度和政府回应能力，提升公众对国家整体安全局势的信任与认同。在微观层面，地方政府应聚焦食品安全、医疗安全等直接关联民生安全感的领域，推动政府与社区、企业、社会组织间的联动治理，提升基层服务的可及性与满意度，从而增强公众对政府的整体信任水平。为深入贯彻落实党的二十届四中全会关于健全国家安全体系的战略部署，建议构建安全治理数据共享平台，实现食品安全、公共卫生、网络安全等多个安全监管系统之间的数据整合与实时联通，提高政府风险识别能力和安全问题协同治理效率。

第二，研究表明，治理满意度对政府信任具有显著积极效应，政府在政策制定和政绩评估时，应更加关注公众的主观体验和实际感受，贯彻以人为本的原则，提升公共治理的精准度和有效性，将优良的治理绩效有效转化为公众的积极主观评价，从而提升政府信任水平。

第三，鉴于认知闭合需求对政府信任具有稳固效应，政府治理应重视高认知闭合需求群体的信息处理特征。在重大政策出台或社会风险治理过程中，应优先强化“首因效应管理”策略。例如，联合权威专家、科研机构与专业媒体进行政策首发解读与舆情引导，以增强政策信息的可信度与公众第一印象的接受度。此外，建议开发政府信任的“韧性评估工具”，基于公众心理特征进行动态跟踪，监测高认知闭合需求群体在不同治理情境下的态度变化，为政府基于公众心理特征制定针对性政策提供数据支持。考虑到短期内治理绩效的改善难以有效激活高认知闭合需求个体的政府信任反应，政府在政策沟通中还应注重强化非绩效路径的信任建构，通过强化价值认同与情感共鸣等策略，提升传播过程的心理贴近性，以弥补绩效信息传播过程中的“说服盲区”。

第四，在社会资本培育方面，政府可通过社区活动、政策宣讲和基层组织建设等渠道，系统性地促进社会互动和邻里互助，从而构建积极互信的社会氛围，强化安全感对政府信任的正向传导效应。需要强调的是，社会信任作为一种相对稳定的社会心理取向，其形成依赖长期培育与持续积累（Uslaner，2002）。同时，

社会资本对于政府信任的心理效应并不能替代政府绩效。在民生安全领域中，影响政府信任的逻辑起点仍在于公众的切身治理体验与绩效评价。

本文仍存在以下局限。首先，研究数据主要通过网络平台采集，样本结构集中于中青年和受教育程度较高的群体，对老年人、低学历者等数字弱势群体的覆盖相对不足。这一样本偏差在一定程度上限制了研究结论的普适性。尤其是数据未能涵盖近几年的情况，老年群体和低收入群体在公共卫生事件中可能面临更高的健康与生活风险，其安全感的结构性认知与权重分布可能与年轻群体存在显著差异。其次，受限于问卷的原始设计，部分关键变量采用单题项测量，在信度评估与复杂概念覆盖方面存在局限，且易受题目表述与情境效应干扰，对测量误差较为敏感。再次，本文对认知闭合需求这一心理特征的测量，主要体现了受试者在“不确定性厌恶”与“秩序偏好”维度上的认知取向，未覆盖该概念中“决断需求”等维度。同时，部分题项在中国文化语境中可能与社会规范认同存在概念重叠，对构念效度造成一定影响。最后，本文使用的是横截面数据，尽管通过潜调节结构方程模型以及稳健性检验对变量间关系进行了较为系统的识别，但仍难以排除潜在的内生性问题。尤其是公众安全感、治理满意度与政府信任之间可能存在反向因果关系，即既有的政府信任水平可能反过来影响个体对安全状况和治理绩效的主观感知。因此，本文的推论主要建立在基于既有理论构建的因果框架之上，而严格的因果识别仍有待未来研究通过追踪调查或实验设计等方法来实现。未来研究可进一步探讨公众安全感对政府信任影响的群体异质性，深入分析各类安全感维度在整体安全感结构中的相对权重，并进一步优化测量工具，更精准地识别安全感向政府信任转化的机制，为国家治理体系和治理能力现代化提供更系统、精细化的理论依据与实践启示。

参考文献

曹正汉、聂晶（2024）. 国家安全与中央垂直管理——选择性集权的逻辑探索. 学术月刊，56(6)：75-88.
Cao, Z. H., & Nie, J. (2024). State Security and Vertical Management: The Logic of Selective Centralization in Public Affairs Governance in China. *Academic Monthly*, 56(6): 75-88. (in Chinese)

方杰、温忠麟（2018）. 基于结构方程模型的有调节的中介效应分析. 心理科学，41(2)：453-458.
Fang, J., & Wen, Z. L. (2018). The Analyses of Moderated Mediation Effects Based on Structural Equation Modeling. *Journal of Psychological Science*, 41(2): 453-458. (in Chinese)

高学德、王镇江（2024）. 危机沟通策略对地方政府信任的影响研究. 公共管理评论，6(3)：76-98.
Gao, X. D., & Wang, Z. J. (2024). How Does a Government Crisis Communication Strategy Affect Public Trust in Local Government? Evidence Based on a Survey Experiment. *China Public Administration Review*, 6(3): 76-98. (in Chinese)

管玥（2012）. 政治信任的层级差异及其解释：一项基于大学生群体的研究. 公共行政评论，5(2)：67-99+179-180.
Guan, Y. (2012). Differential Between Trust in Multiple Levels of Government and Its Explanation: A Survey Based on Undergraduates in China. *Journal of Public Administration*, 5(2): 67-99+179-180. (in Chinese)

何振、蒋纯纯（2018）. 总体国家安全观下的国民安全感危机与治理. 城市学刊，39(6)：58-64.
He, Z., & Jiang, C. C. (2018). Crisis and Governance of the Sense of National Security under a Holistic View of National Security. *Journal of Urban Studies*, 39(6): 58-64. (in Chinese)

胡洁（2021）. 社会变迁与当代中国民众的政府满意度研究. 中央民族大学学报(哲学社会科学版)，48(1)：79-88.

Hu, J. (2021). Social Change and Government Satisfaction of Contemporary Chinese People. *Journal of Minzu University of China* (*Philosophy and Social Sciences Edition*), 48(1): 79-88. (in Chinese)

胡荣、池上新 (2016). 社会资本、政府绩效与农村居民的政府信任. 中共天津市委党校学报, (2): 62-75.
Hu, R., & Chi, S. X. (2016). Social Capital, Government Performance, and Rural Residents' Trust in Government. *Journal of the Party School of Tianjin Committee of the CPC*, (2): 62-75. (in Chinese)

胡荣、胡康、温莹莹 (2011). 社会资本、政府绩效与城市居民对政府的信任. 社会学研究, 25(1): 96-117+244.
Hu, R., Hu, K., & Wen, Y. Y. (2011). Social Capital, Government Performance, and Urban Residents' Trust in Government. *Sociological Studies*, 25(1): 96-117+244. (in Chinese)

黄晴、刘华兴 (2018). 多层级政府信任模式及其影响因素分析. 当代世界社会主义问题, (2): 148-153.
Huang, Q., & Liu, H. X. (2018). Multi-Level Government Trust Model and Analysis of Its Influencing Factors. *Issues of Contemporary World Socialism*, (2): 148-153. (in Chinese)

赖心雨 (2023). 公民民生问题感知如何影响其对政府的信任？——基于 CFPS(2020)的实证分析. 现代管理, 13(12): 1770-1781.
Lai, X. Y. (2023). How Do Citizens' Perceptions of Livelihood Issues Affect Their Trust in the Government? Empirical Analysis Based on CFPS (2020). *Modern Management*, 13(12): 1770-1781. (in Chinese)

李砚忠 (2007). 论政府信任的概念内涵、形成因素与政治功能. 行政论坛, (3): 13-17.
Li, Y. Z. (2007). A Research about the Concept, Forming Factors and Political Functions of the Trust in Government. *Administrative Tribune*, (3): 13-17. (in Chinese)

刘晖 (2007). 政府绩效对合法性水平层级差异的作用机制——中央政府与地方政府的比较. 北京航空航天大学学报(社会科学版), (1): 34-37.
Liu, H. (2007). Influence Mechanisms of Government Performance upon Rank Differentiation of Legitimacy Level: Comparison Between Central Government and Local Governments. *Journal of Beijing University of Aeronautics and Astronautics* (*Social Sciences Edition*), (1): 34-37. (in Chinese)

刘跃进 (2012). 国家安全体系中的社会安全问题. 中央社会主义学院学报, (2): 95-99.
Liu, Y. J. (2012). Social Security Issue in the National Security System. *Journal of the Central Institute of Socialism*, (2): 95-99. (in Chinese)

刘跃进 (2014). 非传统的总体国家安全观. 国际安全研究, 32(6): 3-25+151.
Liu, Y. J. (2014). Non-Traditional Concept of the Holistic Approach to National Security. *Journal of International Security Studies*, 32(6): 3-25+151. (in Chinese)

吕书鹏 (2015). 差序政府信任：概念、现状及成因——基于三次全国调查数据的实证研究. 学海, (4): 148-157.
Lü, S. P. (2015). Hierarchical Government Trust: Concept, Current Situation, and Causes. *Academia Bimestris*, (4): 148-157. (in Chinese)

吕书鹏、肖唐镖 (2015). 政府评价层级差异与差序政府信任——基于 2011 年全国调查数据的实证研究. 北京行政学院学报, (1): 29-38.
Lü, S. P., & Xiao, T. B. (2015). Performance Evaluation Differences in Multi-Level Government and Hierarchical Political Trust: An Empirical Study of 2011 National Survey Data. *Journal of Beijing Administration Institute*, (1): 29-38. (in Chinese)

马得勇 (2007). 政治信任及其起源——对亚洲 8 个国家和地区的比较研究. 经济社会体制比较, (5): 79-86.
Ma, D. Y. (2007). Political Trust and Its Origins: A Comparative Study of Eight Asian Countries and Regions. *Comparative Economic & Social Systems*, (5): 79-86. (in Chinese)

马得勇、侯为刚 (2022). 政治兴趣、媒介信任抑或认知需求？——网民媒介使用的心理分析. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 61(5): 65-78.
Ma, D. Y., & Hou, W. G. (2022). Interest in Politics, Media Trust, or Cognitive Needs? A Psychological Analysis of Netizens' Media Exposure. *Journal of Central China Normal University* (*Humanities and Social Sciences*), 61(5): 65-78. (in Chinese)

马琳 (2013). 城市消费者食品安全评价影响因素调查. 华南农业大学学报(社会科学版), 12(4): 72-79.
Ma, L. (2013). Influencing Factors of Urban Consumers on Food Safety Assessment. *Journal of South China Agricultural University* (*Social Science Edition*), 12(4): 72-79. (in Chinese)

孟天广、李锋 (2017). 政府质量与政治信任：绩效合法性与制度合法性的假说. 江苏行政学院学报, (6): 99-108.
Meng, T. G., & Li, F. (2017). Government Quality and Political Trust: The Hypothesis of Performance Legitimacy and System Legitimacy. *The Journal of Jiangsu Administration Institute*, (6): 99-108. (in Chinese)

石震 (2023). 医疗卫生服务的公众认知对国家认同的影响研究——基于 CSS2021 数据的实证分析. 南京医科大学学报(社会科学版), 23(2): 123-130.

Shi, Z. (2023). The Impact of Public Perception of Healthcare Services on National Identity: Empirical Analysis Based on CSS2021 Data. *Journal of Nanjing Medical University* (*Social Sciences*), 23(2): 123-130. (in Chinese)

王俊秀、刘晓柳 (2019). 现状、变化和相互关系：安全感、获得感与幸福感及其提升路径. 江苏社会科学, (1): 41-49.

Wang, J. X., & Liu, X. L. (2019). The Status Quo, Change and the Dynamics: Sense of Security, Sense of Gain and Sense of Happiness, and the Paths to Enhancement. *Jiangsu Social Sciences*, (1): 41-49. (in Chinese)

王浦劬 (2016). 中央与地方事权划分的国别经验及其启示——基于六个国家经验的分析. 政治学研究, (5): 44-58+126.

Wang, P. Q. (2016). The Experience and Inspiration for Division of Responsibilities Between Central and Local Government: Based on Six Countries' Experience. *CASS Journal of Political Science*, (5): 44-58+126. (in Chinese)

王中天 (2010). 当社会信任遇见政治信任——对政治文化观点的整合与检验. 台湾民主季刊, 7(4): 47-83.

Wang, Z. T. (2010). When Social Trust Meets Political Trust: The Integration and Test of Theories of Political Culture. *Taiwan Democracy Quarterly*, 7(4): 47-83. (in Chinese)

卫莉莉、严洁 (2017). 社会治安评价对警察信任的影响. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 33(1): 73-80.

Wei, L. L., & Yan, J. (2017). The Impact of Public Security Evaluation on Trust in the Police. *Journal of People's Public Security University of China* (*Social Sciences Edition*), 33(1): 73-80. (in Chinese)

温忠麟、侯杰泰、马什赫伯特 (2004). 结构方程模型检验：拟合指数与卡方准则. 心理学报, (2): 186-194.

Wen, Z. L., Hau, K. T., & Herbert, M. (2004). Structural Equation Model Testing: Cutoff Criteria for Goodness of Fit Indices and Chi-Square Test. *Acta Psychologica Sinica*, (2): 186-194. (in Chinese)

薛澜 (2024). 总体国家安全观研究. 北京：社会科学文献出版社.

Xue, L. (2024). *Research on the Holistic Approach to National Security*. Beijing: Social Sciences Academic Press. (in Chinese)

杨华锋 (2022). "情境—意识—行动"框架下国家安全治理的模型假设. 国际安全研究, 40(6): 61-85+152-153.

Yang, H. F. (2022). Model Hypothesis of National Security Governance under the "Situation-Consciousness-Action" Framework. *Journal of International Security Studies*, 40(6): 61-85+152-153. (in Chinese)

叶敏、彭妍 (2010). "央强地弱"政治信任结构的解析——关于央地关系一个新的阐释框架. 甘肃行政学院学报, (3): 49-57.

Ye, M., & Peng, Y. (2010). The Unbalanced Political Trust Distribution Between Central Government and Local Government in China. *Journal of Gansu Administration Institute*, (3): 49-57. (in Chinese)

余潇枫 (2023). "以新安全格局保障新发展格局"的实践路径. 国家治理, (1): 45-50.

Yu, X. F. (2023). The Practice Path of Ensuring the New Development Paradigm with the New Security Pattern. *National Governance*, (1): 45-50. (in Chinese)

张海良、许伟 (2015). 人际信任、社会公平与政府信任的关系研究——基于数据 CGSS2010 的实证分析. 理论与改革, (1): 108-111.

Zhang, H. L., & Xu, W. (2015). Interpersonal Trust, Social Fairness, and Government Trust: An Empirical Analysis Based on CGSS2010 Data. *Theory and Reform*, (1): 108-111. (in Chinese)

张会芸 (2017). 当社会信任遇见政府信任——西方实证研究成果跟踪. 华中科技大学学报(社会科学版), 31(4): 77-84.

Zhang, H. Y. (2017). When Social Trust Meets Political Trust: Tracing New Empirical Research Achievements in Western Political Science. *Journal of Huazhong University of Science and Technology* (*Social Science Edition*), 31(4): 77-84. (in Chinese)

赵大海 (2019). 中国公众对医疗卫生系统的信任及其影响因素研究. 浙江大学学报(人文社会科学版), 49(1): 67-79.

Zhao, D. H. (2019). Determinants of Public Trust in Health Care System in China. *Journal of Zhejiang University* (*Humanities and Social Sciences*), 49(1): 67-79. (in Chinese)

郑姗姗、王浦劬 (2022). 公众安全感与政府信任的结构性相关关系实证研究. 中国行政管理, (9): 117-125.

Zheng, S. S., & Wang, P. Q. (2022). An Empirical Study on the Structural Relationship Between Public Security and Government Trust. *Chinese Public Administration*, (9): 117-125. (in Chinese)

中国共产党中央委员会 (2025-10-23). 中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议公报. 新华网. https://www.news.cn/20251023/5036defefddc4cc68ac92331e24f7551/c.html.

Central Committee of the Communist Party of China. (2025, October 23). *Communique of the Fourth Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China*. Xinhua News Agency. https://www.news.cn/20251023/5036defefddc4cc68ac92331e24f7551/c.html. (in Chinese)

Acar-Burkay, S., Fennis, B. M., & Warlop, L. (2014). Trusting Others: The Polarization Effect of Need for Closure.

Journal of Personality and Social Psychology, 107(4): 719-735.

Bouckaert, G., Van de Walle, S., Maddens, B., & Kampen, J. K. (2002). *Identity vs. Performance: An Overview of Theories Explaining Trust in Government. Second Report*. Leuven: Public Management Institute.

Bouckaert, G., & Van de Walle, S. (2001). Government Performance and Trust in Government. Paper Presented at the Annual Conference of the European Group on Public Administration, Vaasa, Finland.

Brehm, J., & Rahn, W. (1997). Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital. *American Journal of Political Science*, 41(3): 999-1023.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2005). Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography. *Public Performance & Management Review*, 28(4): 487-511.

Dorrington, G., & Schulz-Herzenberg, C. (2025). Trusting Others in a Divided Country: The Determinants of Social Trust in South Africa. *Political Psychology*, 46(2): 382-396.

Hang, Y., Wang, Z., Roets, A., Zong, M., Bu, R., Feng, Y., & Qiao, Z. (2024). Psychometric Properties of the Chinese Version of the 15-Item Need for Closure Scale: Scale Validation and Associations with Mental Health. *Journal of Clinical Psychology*, 80(5): 1130-1146.

Hetherington, M. J. (1998). The Political Relevance of Political Trust. *American Political Science Review*, 92(4): 791-808.

Inglehart, R. (1997). The Erosion of Institutional Authority and the Rise of Citizen Intervention in Politics. In *Modernization and Post-Modernization: Cultural, Economic, and Political Change in* 43 *Societies* (pp. 293-323). Princeton: Princeton University Press.

Kruglanski, A. W., & Webster, D. M. (1996). Motivated Closing of the Mind: "Seizing" and "Freezing". *Psychological Review*, 103(2): 263-283.

Lewis, J. D., & Weigert, A. (1985). Trust as a Social Reality. *Social Forces*, 63(4): 967-985.

Li, L. J. (2025). *Political Trust in China*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Mishler, W., & Rose, R. (2001). What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies. *Comparative Political Studies*, 34(1): 30-62.

Newton, K. (2001). Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy. *International Political Science Review*, 22(2): 201-214.

Nomikos, W. G., & Stollenwerk, E. (2024). More Security, More Trust? Security Perceptions as a Source of Government Trust in Post-Conflict Settings. *Journal of Intervention and State Building*, 19(3): 329-350.

Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Roets, A., & Van Hiel, A. (2011). Item Selection and Validation of a Brief, 15-Item Version of the Need for Closure Scale. *Personality and Individual Differences*, 50(1): 90-94.

Rotter, J. B. (1967). A New Scale for the Measurement of Interpersonal Trust. *Journal of Personality*, 35(4): 651-665.

Taber, C. S., & Lodge, M. (2006). Motivated Skepticism in the Evaluation of Political Beliefs. *American Journal of Political Science*, 50(3): 755-769.

Uslaner, E. M. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Van de Walle, S. (2004). *Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government*? Doctoral Dissertation, Katholieke Universiteit Leuven.

Van de Walle, S., & Bouckaert, G. (2003). Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration*, 26(8-9): 891-913.

Van Erkel, P. F. A., & Van der Meer, T. W. G. (2016). Macroeconomic Performance, Political Trust and the Great Recession: A Multilevel Analysis of the Effects of Within-Country Fluctuations in Macroeconomic Performance on Political Trust in 15 EU Countries, 1999-2011. *European Journal of Political Research*, 55(1): 177-197.

Van Ryzin, G. G. (2007). Pieces of a Puzzle: Linking Government Performance, Citizen Satisfaction, and Trust. *Public Performance & Management Review*, 30(4): 521-535.

Venkatesh, V., Thong, J. Y. L., Chan, F. K. Y., & Hu, P. J. H. (2016). Managing Citizens' Uncertainty in E-Government Services: The Mediating and Moderating Roles of Transparency and Trust. *Information Systems Research*, 27(1): 87-111.

Wang, Z., & You, Y. (2016). The Arrival of Critical Citizens: Decline of Political Trust and Shifting Public Priorities in China. *International Review of Sociology*, 26(1): 105-124.

责任编辑：李佳源

主体关系、政策企业家策略与乡村振兴创新：一个“风险-绩效”的分析视角

杨巨声　王　清*

【摘要】聚焦个体能动性的理论认为，政策企业家是突破既有制度黏性、推动政府创新的关键主体，但鲜有文献关注其行动策略的生成机制及策略推动创新的内在机理。论文以H镇乡村振兴中的政府创新为例进行研究发现，政策企业家的行动策略受利益主体与创新、利益主体与政策企业家两重主体关系影响。前者由不同利益主体在创新中面临的风险绩效形态塑造，影响政策企业家行动策略的能动空间（主动或被动），后者由权力结构和社会网络塑造，影响政策企业家行动策略的议价空间（协商或动员）。政策企业家的行动策略进一步受提升绩效与降低风险两重目标逻辑支配。在两重目标与主体关系的共同塑造下，衍生出响应或分摊、牵引或阐释、抚恤或平息、驱策或示范八种策略行为。在上述行为策略的作用下，不同主体在创新过程中获得的效应得以提升，从而争取支持、化解阻力，促进创新落地。论文在历时性政策变迁视角外，提供了从共时性主体间关系分析政策企业家策略行为的新解释，丰富与发展了政策企业家、政策动员以及政策网络理论。

【关键词】主体关系　政策企业家　风险　绩效　乡村振兴

【中图分类号】D035　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2026）05-0138-21

一、问题的提出

制度本质上是一种“稳定的行为模式”（Huntington，1968），其固有黏性与既有利益格局塑造的强大惯性，使旨在实现制度创设的政府创新过程注定艰巨。反

* 杨巨声，中共中央党校（国家行政学院）应急管理研究院（中欧应急管理学院）教师。通讯作者：王清，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院教授、博士研究生导师。

基金项目：国家社会科学基金青年项目“基层纠纷和矛盾调解的机制与效能研究”（24CZZD61），广东省哲学社会科学规划项目“综合中心规范化建设的理论逻辑与广东实践研究”（GDXFZ03）的阶段性成果。

观现实，中国地方政府创新却持续涌现，这一实践与理论形成的鲜明反差，长期被视为政府创新研究中亟须解释的重要现象（Bakir & Jarvis，2018）。既有研究从两重视角对此进行解释：一是组织环境视角，强调权力关系（Ingram & Ullery，1980）、制度环境（Bernier et al.，2015）等外部情境对创新的塑造作用；二是个体能动视角，聚焦政策企业家的行为特质（Mintrom & Vergari，1996）和行动策略（Cohen，2016），强调个体能动性对创新实现的助推作用。更进一步的研究对两重视角进行整合，构建“组织环境-行动策略”分析框架，揭示了外部环境（Huitema & Meijerink，2010）和激励机制（Teodoro，2009）如何通过塑造个体行动影响政府创新。然而，现有研究仍难回答一个关键的问题：在相同的制度环境和激励约束下，为何政策企业家仍会采取差异化的行动策略？

深入分析发现，政策企业家的策略选择不仅被组织环境形塑，还受主体关系的影响。不同利益主体的立场和反应样态各异，扮演了异议者、共生者、渗透者以及机会主义者等不同角色（Mahoeny & Thelen，2010），并差异化地通过阐释、歪曲甚至破坏等策略来影响创新进程（Sheingate，2010）。故而，政府创新本质上是一个复杂的政治博弈过程（陈思丞等，2022），其成败关键在于政策企业家能否有效协调各方诉求，重建利益均衡。虽然已有研究对特定情境中政策企业家的行动策略有所关注（朱亚鹏，2012），但多数研究未能深入分析主体关系对策略选择的作用机制，导致对政策企业家行动的解析趋于空泛（顾昕、赵琦，2021）。为此，本文试图从主体关系出发，寻找政策企业家在相同制度约束下呈现出差异化策略选择的原因。

基于上述分析，本文将主体关系界定为利益主体、政策企业家与创新议题之间形成的关系集合，并进一步细化为“利益主体与政策企业家”和“利益主体与创新”两重关系。前者指利益主体与政策企业家之间形成的权力、信任与互动关系，决定了政策企业家的资源条件与议价空间（Mintrom & Vergari，1996）；后者指利益主体基于创新可能带来的风险与绩效所形成的态度，决定了主体对创新的抵制或支持倾向（Mohr，1969）。两类关系分别反映了政策企业家推动创新的行动条件与现实基础，共同塑造了其行动策略的选择逻辑。基于此，本文试图将两类关系纳入统一的分析框架，探究两类主体关系如何影响政策企业家的策略选择，并由此阐明其如何助益政府创新进程。

既有研究从权力结构和社会网络角度对“利益主体与政策企业家”的关系进行分析，而对于“利益主体与创新”的关系样态缺乏科学界定。为此，本文借鉴熊彼特学派“风险-收益”分析思路，将利益主体在创新中的风险承担与绩效获取作为界定“利益主体与创新”关系的核心维度（熊彼特，1990），以刻画不同主体对创新的支持或抵制倾向，并进一步分析其如何与另一对关系共同塑造政策企业家的行动策略。在实证层面，本文以H镇乡村振兴中的一项系统性制度创新

为案例，借助前述框架阐述其成功的原因，并填补既往研究对政策企业家行动要件忽视的缺憾。

二、文献回顾与理论基础

（一）政策企业家的行动策略

解释政府政策变迁的主要理论，如多源流理论、间断平衡理论、倡导联盟框架，均对政策企业家的行动过程予以充分关注。上述理论对政策企业家的策略分析大多遵循“过程-事件”分析范式，通过描述内嵌于特定政策过程阶段的行动策略，揭示政策企业家对政府创新的推动作用（朱亚鹏、肖棣文，2014；Aviram et al.，2020）。随着研究的不断深化，部分学者逐渐由描述行动策略是什么转向解释行动策略为何形成，强调政策企业家的策略选择既受政策过程的开放性（章高荣，2017）、组织权力关系（Ingram & Ullery，1980）、资源禀赋（Mohr，1969），以及激励机制（张翔、ZHAO，2020）等结构性因素的塑造，也受行为特质（Mintrom & Vergari，1996）、认知能力（Ye & Xue，2025）和风险偏好（Arnold，2022）等个体因素的驱动。总体而言，政策企业家行动策略的选择是结构和能动交互作用的产物（Shearer，2015），两者的共同作用将决定其行为选择（Christopoulos，2006）。

（二）政府创新中的主体关系

既往研究较早关注了主体间互动关系对创新的影响，并强调政府创新并非孤立进行的技术事务，而是涉及多元主体博弈互动的政治过程（Roberts，1992），利益主体间的复杂关系将直接影响政策企业家的策略抉择。在此背景下，主体间关系成为影响政策企业家策略选择的重要因素。围绕这一问题，既往研究形成了两种解释：政策动员理论充分关注利益主体与创新议题之间的关系，认为主体基于创新收益的评估做出支持或抵制创新的决定（McAdam et al.，1996），而政策企业家的关键职责在于识别不同主体的利益诉求与态度，并实施精准动员（Kingdon，1995）。相比之下，政策网络理论更关注政策企业家与其他利益主体间的互动关系，强调其在网络中的结构位置与互动能力决定了推动政策变革的可能性（Rhodes，1997）。然而，两重视角均囿于对主体关系单向度的解析，难以全面解释政策企业家策略的生成机制与成效差异。仅关注主体与创新关系，容易忽略政策企业家与主体间身份地位的差异对策略选择的影响，仅关注主体与政策企业家关系，可能低估主体基于创新议题的利益权衡对策略选择的影响。综合考察这两重主体关系，既能揭示政策企业家策略选择的双重逻辑，又能系统解释行动策略的多样性与动态性。

三、聚焦主体关系的“风险-绩效”框架构建

本文致力于将熊彼特式创新理论引入政策企业家研究（顾昕、赵琦，2021），通过构建“风险-绩效”分析框架，系统探讨双重主体关系对政策企业家行动策略的塑造机制及其推动政府创新的内在逻辑。一方面，该框架有助于厘清利益主体与创新之间的关系结构；另一方面，延续“风险-绩效”的分析思路，能清晰界定政策企业家行动策略的核心目标及其促成创新落地的动力机制。

（一）“风险-绩效”分析的历时性传统

过程-事件分析范式强调政府创新的动态性和历时性，将政策企业家的行动策略置于不同政策阶段进行考察，本质上是对静态结构分析的反思（孙立平，2001）。受此影响，既有基于“风险-绩效”框架的研究多从过程控制的视角来解释政策企业家的行动逻辑，认为地方政府会依据不同阶段的任务特征，在风险规避与绩效获取之间进行动态权衡，并据此调整行动策略（冯猛，2020）。然而，这一历时性分析存在两方面局限：其一，并非所有政府创新都具有清晰的阶段边界，容易忽视多重并发因素的共时性作用；其二，由于创新阶段间界限模糊，无法从阶段特质的角度提炼出政策企业家行动策略的影响因素。为此，本文突破过程控制的历时性分析，转而从双重主体关系的视角出发，试图在共时性角度概述政策企业家行动策略的影响要素。

（二）聚焦主体关系的“风险-绩效”分析框架

本文构建了包含初始组态①、策略选择、组态变迁三段的分析框架（见图1），以刻画双重主体关系如何影响政策企业家策略选择进而助推创新落地。该框架包括三部分：一是初始组态（a），即政策企业家对双重关系的研判；二是策略选择（b），即在核心目标支配下，双重主体关系对政策企业家行动策略的影响；三是组态变迁（c），即政策企业家行动策略对政府创新（主体整体效用组态）的影响。

① 初始组态是指在政策企业家行动前，由利益主体在创新中可能获取的绩效、面临的风险形成的组合效用形态。

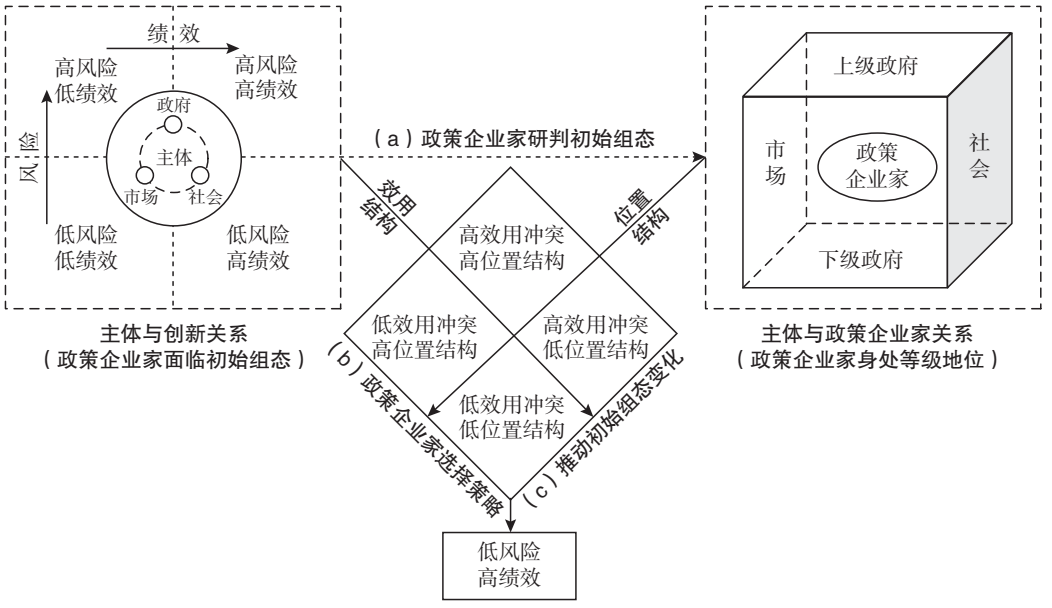


图1　聚焦主体关系的“风险–绩效”框架

资料来源：作者自制。

1．初始组态：双重主体关系的研判

政策企业家研判主体与创新的关系，本质上是评估不同主体在创新中的效用结构，并据此判断自身的利益立场与行为倾向（Roberts & Bradley，1991）。借鉴熊彼特的分析传统，本文将主体效用分解为（潜在）绩效与（感知）风险两个维度，通过分析主体初始的风险和绩效综合判定主体的整体效用。为直观刻画不同主体整体效用的差异，本文引入等效用曲线模型（见图2）：横轴表示主体在创新中的潜在绩效（如发展性、物质性激励），纵轴表示主体面临的潜在风险（如自身福利受损、因未能遵循上级指示与制度底线而被问责）的倒数①。点位越靠右，潜在绩效越高；点位越靠下，风险感知越强。位于同一曲线（$U_1/U_2/U_3$）的主体具有相同效用水平，风险与绩效间存在替代关系。主体所处的效用点位代表其立场与态度，低风险–高绩效者（D）容易成为支持者，高风险–低绩效者（B）通常为反对者。由此，风险与绩效的组合成为政策企业家判定利益主体与创新关系并据此制定差异化行动策略的重要依据。

① 由于冯猛（2020）提出的“风险–绩效”框架侧重对政府体制内部主体行为的分析，因此其使用安全性和显著度来指代风险和绩效。然而，本文的分析框架包括了政府体制外部的社会主体，该类主体追求的绩效和规避的风险类型与政府内部主体不同。在绩效获取方面，政府内部主体往往追求发展性绩效，而民众和社会更加关注对物质性绩效的获取（谭新雨，2021）；在风险规避方面，政府内部主体可能关注上级主体的态度，而民众和社会更加关注自身福利的受损情况。为此，本文放弃使用显著度和安全性来指代绩效和风险，直接使用原词表征关联主体在政府创新中获取的绩效和面临的风险。

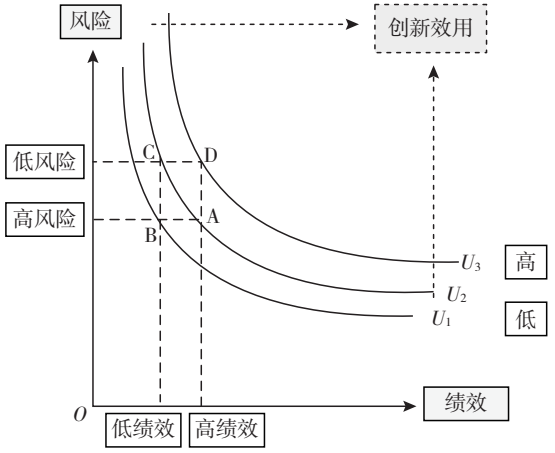


图 2　主体与创新的关系示意

资料来源：作者自制。

政策企业家在研判主体与自身关系时，主要围绕权力结构与社会资源展开（Mintrom & Norman，2009）。在判定自身与科层内主体间的关系时，权力结构所规定的身份位差决定了政策企业家资源控制与信息获取能力（潘翻番等，2021）；在判定自身与科层外主体间的关系时，双方掌握的社会资源多寡直接影响政策企业家获取信息、资源和支持的能力（Burt，1992）。通过识别不同主体与自身的关系结构，政策企业家能精准设定动员方式与行动策略，为创新推进构建有利空间。

2．策略选择：目标支配下主体关系对行动策略的影响

科学研判并有效回应主体诉求是政策企业家推动创新落地的关键（Mintrom & Norman，2009）。尽管不同主体的效用组合存在差异，但追求更高绩效与更低风险构成了政策企业家行动策略的两重目标。图 3 展示了上述目标的逻辑：点 M 表示任一主体在政府创新中的初始效用，政策企业家可从策略集｛M1～M5｝中进行选择以实现两重目标。最优路径是同步提升绩效并降低风险（MM1），次优路径为择一改善（MM2、MM3），而通过适度让步换取更大效用增加的路径（MM4、MM5），则因主体普遍存在损失厌恶而较少被采用①。然而，路径选择并不等同于行动策略，其最终实现仍取决于政策企业家基于双重主体关系所采取的适配性行动方式。

主体与创新的关系决定了行动策略的能动空间，即政策企业家主动推进还是被动应对创新。主体的初始效用组态反映了其与创新的利益冲突程度。当处于高风险-低绩效组态时，主体通常成为创新的阻力，政策企业家倾向于采取被动隐蔽的权宜性策略缓解利益冲突，表现为“隐蔽治理”（王敬尧、郑鹏，2021）。而对

① 前景理论中的损失厌恶机制表明，人们面对同样数量的收益和损失时，认为损失更加令他们难以忍受（Kahneman & Tversky，1979）。出于理性经济的考量和资源有限的约束，政策企业家往往不会通过牺牲某一诉求的效用来获取另一诉求上更大的效用。

于高风险-高绩效或低风险-低绩效主体，由于其与创新的利益冲突相对较弱，政策企业家更倾向于在正式制度框架的范畴内以相对公开的方式处理关系，属于“展开治理”的行动模式（倪星、王锐，2018）。

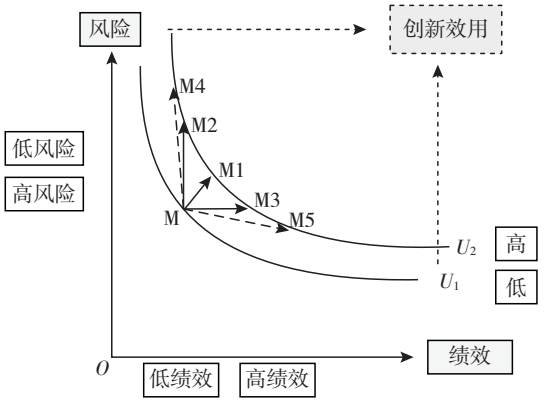


图 3　政策企业家行动策略的支配目标

资料来源：作者自制。

主体与政策企业家的关系决定了行动策略的议价空间，即政策企业家主要通过协商争取合作，还是依靠组织权威直接动员。面对科层地位较高或掌握关键社会资源的主体，政策企业家的议价能力相对有限，需采取向上协商的策略，通过协商与说服争取上级部门或关键资源持有者的支持；面对科层地位低或掌握社会资源较少的主体，政策企业家拥有更大的主动权，可向下直接动员以推进政策执行。在两重主体关系的共同影响下，政策企业家的行动策略可归纳为四种类型（见图 4 左），并在提升绩效和降低风险两重目标支配下进一步衍生出八种类型（见图 4 右）。

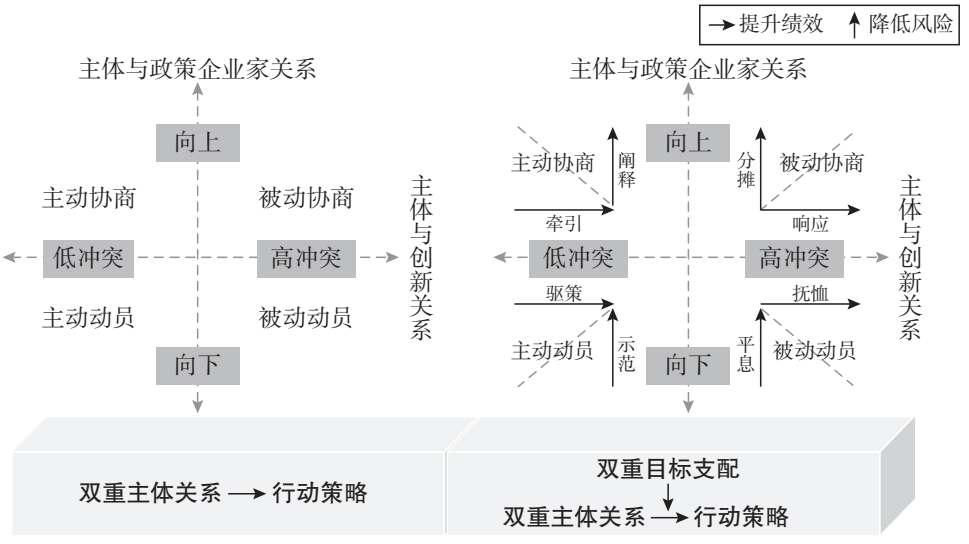


图 4　双重目标支配下主体关系对行动策略的影响

资料来源：作者自制。

其一，主动协商策略面向地位高、创新冲突低的主体。为提升绩效，政策企业家通过牵引，以激励捆绑的方式提升上级主体在创新中获取的实际绩效；为降低风险，政策企业家通过阐释创新的技术合理性与制度合法性帮助上级主体规避风险或降低其风险感知。

其二，被动协商策略面向地位高、创新冲突高的主体。为提升绩效，政策企业家精准响应主体的诉求以提升该主体获取的实际绩效或绩效感知；为降低风险，政策企业家力图寻求上级支持，从而实现对主体的保护与宽慰，其行为内核为责任风险的向上分摊。

其三，主动动员策略面向地位低、创新冲突低的主体。为提升绩效，政策企业家通过驱策激发共同体认同，提升下级主体的绩效感知与公共服务动机（Durose，2011）；为降低风险，政策企业家通过率先示范的方式形塑公共感知，从而减轻下级利益主体感知到的风险压力（Hammond，2013）。

其四，被动动员策略面向地位低、创新效用冲突高的主体。为提升绩效，政策企业家通过抚恤（如物质分成、精神补偿）提升其实际或感知的绩效，以消解冲突；为降低风险，政策企业家通过平息（如暂时搁置、隐性妥协）效用冲突来缓解下级主体对风险的抵触（郁建兴、黄飚，2016）。

3．组态变迁：政策企业家行动策略对政府创新的影响

在提升绩效与降低风险两重目标的支配下，政策企业家灵活选择不同策略，在复杂的谈判、协作与互动中充当创新的“增效剂”与“减压阀”。当利益主体的效用组态整体向低风险-高绩效的理想状态转化时，创新反对者的数量将显著下降，支持者规模不断扩大，最终促成主体支持与创新落地。具体变化过程如图5所示。对高风险-高绩效主体（A），政策企业家通过对上“阐释”与对下“示范”，在“推介”制度完备性的过程中实现“风险剥离”，降低风险感知（A→A′，$U_2 \rightarrow U_3$）；对低风险-低绩效主体（C），政策企业家通过对上“牵引”与对下“驱策”，在“招揽式”的绩效吸纳中帮助主体提升实际的绩效获取和绩效感知（C→C′，$U_2 \rightarrow U_3$）；对高风险-低绩效主体（B），政策企业家通过对上“分摊”与对下“平息”实现隐匿式的“风险转移”，同时对上“响应”、对下“抚恤”实现暗合式的绩效“共容”（王清，2018），兼顾该类主体绩效获取与风险规避两重诉求（B→B′，$U_1 \rightarrow U_2$）①；对低风险-高绩效群体（D），政策企业家通过

① 对于高风险-低绩效主体（B），由于其同时存在绩效获取与风险规避的双重诉求，政策企业家通常采取被动渐进式策略，优先回应其最强烈的一项需求。若该主体对创新的阻碍有限，企业家基于资源权衡，往往不会主动满足其全部诉求，因此，B的效用一般难以提升至U_3。相比之下，对于低风险-高绩效主体（D），在结盟过程中，政策企业家可进一步强化其绩效感知，使其效用在原有基础上上升至更高水平（U_4）。

“结盟”提升绩效感知（D→D′，U_3→U_4）。该梯度优化机制通过差异化策略转化主体的效用组态，从而消解创新阻力并形成支持网络。

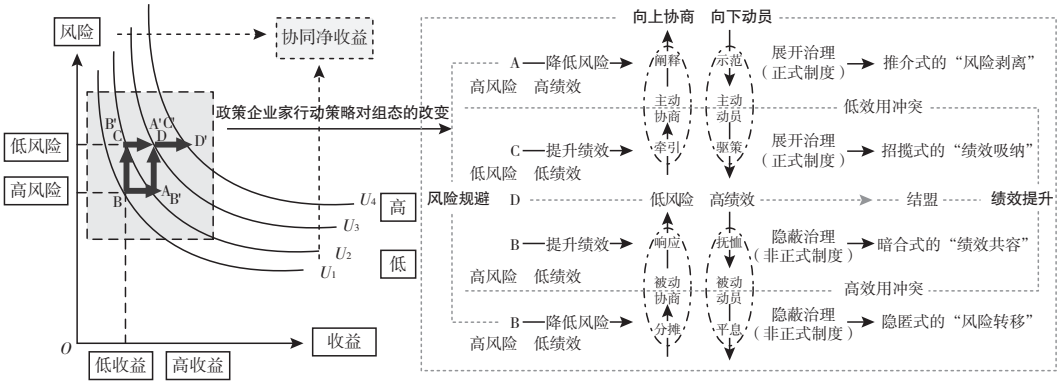


图5　政策企业家行动策略对政府创新的推动原理①

资料来源：作者自制。

四、案例介绍：H镇乡村振兴创新

本文以H镇乡村振兴中的政府创新为案例，采用嵌入式多案例研究方法（殷，2014），系统刻画政策企业家推动创新时面向不同主体的行动策略。研究资料来源于笔者对县委领导、职能部门官员、乡镇干部、村民、项目承包方等主体的深度访谈，以及对政策企业家行动过程的参与式观察。

（一）H镇政府创新缘起

H镇位于南方经济大省A省东部，隶属于曾为国定贫困县的C县。2017年，C县被列为全国农业综合改革试点（仅12个），H镇因其党委书记M（后文简称M）在试点申报中所发挥的突出作用，被选为县内的试点镇，获得相对独立的财政权限。2018年，A省启动乡村振兴资金计划，向每村划拨1000万元用于美丽新农村建设，并规定C县超六成村庄须在2019年完成“三清理、三拆除、三整治”的环境整治任务。然而，H镇的资金只换来“低效”建设，群众抱怨与政府无力驱动H镇政府推行变革创新。在政府创新前，H镇遭遇了三重困境：一是资金困境，表现为立项前工程造成的报批浪费，建设中烦琐流程带来的过程损耗，以及政府注资扶持后导致过往资助“离场”。二是质量困境，前期设计脱离村落实际，

① 高风险–低绩效主体因同时存在绩效获取与风险规避的双重诉求，与创新的冲突程度较高，政策企业家往往以被动的“隐蔽式”策略来应对其诉求，循序兼顾其双重关切。而对于与创新效用冲突较低的其余三类主体，政策企业家通常采取主动的“展开式”策略加以动员。

中期施工粗制滥造，后期维护缺失导致项目不可持续。三是参与困境，村民参与少，存在对资金使用的质疑。

（二）H镇政府创新内容

面对多重压力，H镇党委书记M以激发农民主体活力、提升资金使用效率为目标，推动涉农资金统筹改革。一是变更实施主体，由村民理事会承接政府外包，统一负责新农村项目规划、建设与管理。二是变更资金拨付方式，资金直接拨付给理事会，理事会根据项目进度自主审批支付，不再强制要求农民工匠等建设主体提供完整全面的合同明细报账。三是设立项目激励机制，通过“竞争比选、梯次推进”与“以奖代补、边建边补、委托代建”等制度，依据项目评分实行差异化补助，强化“多干多补”的激励效应。四是建立资金监管机制，以“五步骤三公示”① 流程取代传统的层层审批流程，确保资金全过程公开透明。

H镇的政府创新具有四个特征：第一，通过分权改革将财权下放村镇、事权赋予村民，打破了项目制管理模式，淡化了主管部门（农业农村办公室和财政局）② 对项目的全过程管理，缓解了流程合法性与治理有效性的矛盾。第二，优化审批流程，建立镇-村民理事会-承接方联合审批机制，压缩了资金审批期限，减少了重复审批、“捆绑”审批、“搭桥”审批所带来的资金损耗。第三，引入竞争比选机制，改变“弥散型”资源分配方式，同时保留乡镇核验权，保证公共服务在村落间的均衡延伸。第四，通过正式制度与非正式方式，实现对乡土社会的有效治理。然而，H镇的政府创新缺乏政策支撑，这一试图打破原有流程与结构的创新虽面临制度与乡土的双重阻力，但在M的协调下成功跨越利益障碍，实现资金高效运作与最佳建设成效，最终获评全国示范镇。该过程本质上是多主体重新达成利益共识的过程，作为创新推动者的M，其策略运用成为破局的关键。

五、H镇乡村振兴创新的初始组态：双重主体关系

（一）政策企业家的识别与激励分析

M是C县的明星官员，以“脚粘泥”和敢担责出名，有7年的乡镇任职经历。在S镇任职期间，他主持并推动的新型城镇化改革及农田水利设施产权制度改革

① 五步骤即拟建项目公示、项目向村申报、项目报镇审核、项目资金拨付、项目竣工结算；三公示即拟建项目公示、建设项目施工单位及工程预算公示，以及建设项目验收及竣工结算情况公示。

② 在实际工作中，农业农村办公室通常被简称为“农办”。在本文呈现的案例中，存在乡镇和县委两级农办，为简化表述，后文将县委农村工作领导小组办公室简称为“县委农办”，乡镇农业农村办公室简称为“乡镇农办”。

成效突出，其创新举措被写进A省的政府工作报告，S镇的LD村更是获得A省宜居示范城镇和A省休闲农业与乡村旅游示范点称号，实现了后进变先进。M常年在家乡任职，与C县各级官员、C县村民等相对熟悉，读书期间还结识了部分专家学者。因此，从创新意识到科学素养、从实践经验到资源掌控，M具备政策企业家的素质（Doig & Hargrove，1990）。

政策创新不仅取决于政策企业家的自身能力，还受到政策议题属性的影响（Schneider & Teske，1992），美丽新农村建设作为特殊议题具备如下特性：第一，从中央到地方各级政府均对美丽新农村建设任务设定了相对明确的完成时限，行政任务逐级发包、层层加码并叠加试点先行的示范压力，完成任务成为政府创新的重要激励。第二，“维持稳定”常作为“一票否决”事项出现在基层官员的考核中，杜绝群体性事件无疑是维稳工作的重点。然而，原有建设模式形成的资金、项目和政民困境在损害政府公信力的同时，也成为滋生群体性事件的温床。因此，“不出事”成为政府创新的另一重激励。第三，美丽新农村建设是A省乡村振兴战略的重要内容之一，项目前期牵涉贫困村环境整治工作，因此与脱贫攻坚任务关联密切，受到各级领导的高度重视。围绕中心任务打造亮点的注意力逻辑成为政府创新的又一激励。综上，多重激励共同牵引政策企业家介入创新。

（二）双重主体关系的识别

本文基于委托-代理关系的视角，对案例所涉及的主体与创新、主体与政策企业家两重关系进行分析。根据H镇的组织架构和项目建设的实际情况，从制度网络中分离出与政府创新关联的三重委托-代理关系，如图6所示。

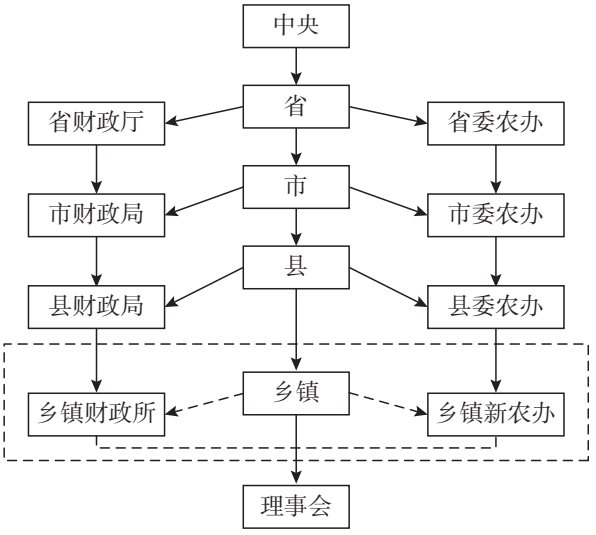


图6　H镇政府创新利益主体间的关联

资料来源：作者自制。

1. 中央—省—市—县—乡镇的县委农办构成第一重关系

在这层委托-代理关系中，与H镇政府创新直接关联的主体是县委农办和乡镇农办，作为政治任务发包的重要环节，C县和H镇农办首先需要考虑能否按时完成上级摊派的任务。由于H镇新农村建设初期项目进度迟缓，C县委书记曾约谈了M：“试点县开倒车可不行，眼看着时间过去一半，项目进度远远滞后，赶紧想想办法。”（访谈记录03JTFHYH）① 完成任务是C县和H镇重要的行动逻辑。同时，在项目建设初期，贫困村的建设进度关涉脱贫攻坚这一重大议题，各级政府有动机打造亮点以获取上级关注。县委的T主任曾说道：“在贫困村的环境整治上好好做，争取试点变亮点。”（访谈记录06JJFNMX）因此，在新农村建设上出新招以打造新亮点成为C县和H镇农办行动的另一个重要逻辑。此外，对于乡镇农办的公职人员而言，他们还有回报家乡这一重逻辑。H镇农办的3名公职人员均来自本地，他们有强烈的愿望建设家乡：“毕竟父母生活在这里，能让家乡变美丽，我们累点也愿意。”（访谈记录11YJRHYC）

2. 省财政厅—市、县财政局—乡镇财政所构成第二重关系

省、市、县、乡镇的财政部门长期形成以资金审计为核心的业务联系。财政部门承担保障资金安全、规范使用的职责，依法依规构成其基本行动逻辑。因此，当创新方案涉及将财政资金转化为奖励资金、突破国库集中支付制度时，C县及H镇财政部门均明确表示反对，并规劝县委C书记和Z镇长。实际上，程序合法化可能被基层干部当作规避责任、消极作为的借口，“不出事”是各主体首要考虑的因素。在以审计业务为链条的委托-代理关系中产生了层层传导的“求稳避责”逻辑。

3. 乡镇—行政村村委会—理事会—村民构成第三重关系

与前两重关系不同，在第三重关系中，乡镇政府角色由代理方转变为委托方。该关系并不依靠科层维系，而是靠H镇政府与理事会间的资金关系维系。对于原本并不直接参与新农村建设工作的乡镇干部而言，这项政府创新意味着额外工作任务的增加。具体而言，为了有效保证各村落新农村建设进度的均衡，防止可能出现的资金风险，乡镇向理事会下派一名干部负责联络和指导工作。工作任务增加的乡镇干部S表示：“本来就有忙不完的本职工作，现在还要额外指导1～3个理事会的工作，哪有时间下村。”（访谈记录14CUHHYC）久而久之，与新农村建设非直接相关的乡镇干部试图避事减负。对于村“两委”干部而言，其资源分配权被理事会制度和竞争比选机制取代，丧失了资源配置权的村“两委”干部难有支持改革的动机，并从村民能力有限、法人主体缺失、理事会选举流程不规范等

① 本文的访谈记录编码规则如下：前两位为受访人身份类型编码，第三至第五位为受访时间，第六位为受访地点，第七至第八位是受访人代号。

角度反对改革。FS村的村委会主任说道：“有能耐的都走了，剩下这帮村民啥都不懂，弄个理事会怕是要出事。再说，选举个理事会把正规选举的村委会该干的事都干了，太不合理了。”（访谈记录02JJSHXC）相比村干部，村民行动的逻辑始终以“公私”划定，对于与自身利益相关的事情，村民往往都会做得很好；而对于公家的事情，往往“高高挂起”。这解释了在新农村建设初期，农民对H镇外包代干的抵制行为。因此，希望享受服务的村民相对支持H镇放权给村民、注重资金使用实效的改革措施。

上述三重委托-代理关系体现出“条”逻辑，但其传导需嵌入具体的“块”关系中。业务官员在锦标赛制度下衍生的“打造亮点”逻辑往往是从同级党委向业务部门的“块”关系传递，政府就资金使用产生的“规避风险”逻辑也是在同级党委与业务部门的“块”关系中传递。条块关系互构形成不同利益主体在创新中的效用分布。在体制内，拥有“完成任务”“打造亮点”和“提升服务质量”逻辑的主体，在提升资金使用效率的政府创新中能获取的绩效较高；注重“求稳避责”逻辑的主体，在与主流资金使用方式不一致的政府创新中面临的风险较大，在风险规避中的效用较低。在科层体制外，注重“获取资源”逻辑的村委干部，在创新中面临较高的权力丧失的风险，该群体在风险规避中的效用较低；追求“享受服务”逻辑的村民，在创新中被赋予更多的决策参与权，在所有利益群体中获取的效用最大。不同主体的逻辑动机形塑了H镇政府创新的初始效用组态（见表1）。

表1　双重主体关系与初始创新组态①

主体-政策企业家关系	主体	主体-创新关系（初始组态）	点位	委托-代理关系	具体形式
上级政府（向上协商）	县委及县委农办	高风险　高绩效（低效用冲突）	A	（1）	应对新农村建设考核（完成任务）
				（1）	追求乡村振兴政绩（打造亮点）
				（2）	担心资金使用规范性（求稳避责）
	财政审计部门	高风险　低绩效（高效用冲突）	B	（2）	担心资金使用规范性（求稳避责）
下级官员（向下动员）	乡镇干部（直）	高风险　高绩效（低效用冲突）	A	（1）	追求乡村振兴政绩（打造亮点）
				（2）	担心资金使用规范性（求稳避责）
				（1）	基于投身家乡建设（提升服务）
	乡镇干部（间）	低风险　低绩效（低效用冲突）	C	（3）	面临工作任务加重（减压减负）

① “乡镇干部（直）”表示直接参与H镇美丽新农村建设的乡镇干部，如H镇书记、镇长、分管新农村建设及财务审计的副镇长，乡镇农办和财政所的干部；此外，不直接作为负责单位参与协助新农村建设的为间接参与主体。

（续上表）

主体-政策企业家关系	主体	主体-创新关系（初始组态）	点位	委托-代理关系	具体形式
基层民众（向下动员）	村“两委”干部	高风险 低绩效（高效用冲突）	B	（3）	关注自身权力走向（资源获取）
	村民	低风险 高绩效（无效用冲突）	D	（3）	知晓政府扶持（享受服务）

资料来源：作者自制。

六、政策企业家策略选择与组态变化

初始效用组态和网络关系所决定的双重主体关系，构成政策企业家策略选择的背景变量。通过参与式观察和对关键主体的深度访谈，本文系统性梳理并呈现在双重主体关系的影响和双重目标支配下，政策企业家所采取的策略性行动。

（一）目标支配：规避风险

在地方政府创新过程中，安全性始终是利益主体的首要考量，这也为政策企业家协调不同主体的风险诉求提供了现实基础。基于不同主体的风险偏好，M 采取了差异化的风险规避策略。

1. 向上协商：阐释与分摊

在存在规避风险诉求的主体中，县委主要领导、县委农办以及县财政局的网络位置高于作为乡镇党委书记的政策企业家 M。面对上级主体，M 主要采取“阐释”与“分摊”两类行动策略，以降低其对创新的风险感知，并缓释潜在责任风险。

县委主要领导及县委农办领导承担打造改革亮点和完成试点任务的职责，因而能从创新中获得较高绩效，创新的利益冲突相对较低。针对其规避风险的诉求，M 从制度设计、政策支撑以及学理依托等维度阐释了政府创新的科学性与安全性。在制度设计层面，M 在与县委书记的汇报中，详细列举了保证资金安全性的措施，并通过其先前在 S 镇推行的类似举措来论证上述措施的效力。在政策支撑层面，M 查阅并列举了国家和省市层面关于对试点容错纠错的制度条例，试图打消上级官员对问责的隐忧。在理论推演层面，M 在与县委关于创新的论证会议上，邀请了知名专家 Y 教授从学理上剖析试点的作用和创新的必要性，并着重论述如何控制创新中的潜在风险，对上级主体规避风险的考量作出了有效的回应。

对于监管资金的审计部门而言，“条”关系支配下照章办事的业务逻辑使其难

以接受改变业务流程的政府创新。在面临与创新存在较高效用冲突的主体时，政策企业家的行动策略呈现出“分摊”的逻辑。具体而言，M 采取了迂回请示的策略，即绕过 C 县的财政审计部门，直接向县委 C 书记请示，并将向 C 书记的请示及其在政策文本上的签字作为背书，以分摊审计部门在创新中可能承担的责任。同时，M 主动担责，试图进行责任切割。他曾与县财政局部门负责人沟通时表示：“政府创新业绩算县里的，责任算乡镇的，算我个人的。”（访谈记录 03JTFHYH）在向上与向下的风险摊派中缓解了财政审计部门的隐忧。

2．向下动员：示范与平息

在存在规避风险诉求的主体中，直接参与负责新农村建设的乡镇干部与村“两委”干部的网络位置低于作为乡镇党委书记的 M。面对下级主体规避风险的诉求时，“示范”和“平息”逻辑成为政策企业家行动策略的支点。

直接参与美丽新农村建设的乡镇干部作为压力传导的末端，要经受来自上级政府的层层考核、检查和评估。H 镇改革带来的资金使用效率提升将有效响应乡镇政府完成目标的诉求，因此，该类群体与政府创新的效用冲突较低。M 通过横向和纵向两种“示范”方式降低乡镇干部对政府创新的风险感知。横向示范即 M 通过引入外部成功案例来展示创新方案的安全性。M 组织乡镇干部赴江浙地区和省内 Q 市学习，考察其他地区成熟的理事会运作方式及资金审计机制，通过样板地区的“行为示范”降低乡镇干部的风险感知。纵向示范即从 M 的既往工作中搜寻证据以宽人心。M 找来先前在 S 镇工作的乡镇干部到 H 镇进行现身说法。H 镇新农办主任曾说：“他曾让 S 镇的新农办和财政所的负责人来给我们讲述，先前 S 镇水利产权制度改革中资金的运作机制以及 M 应对审计组考核的事。”（访谈记录 04JTJCDJ）通过横向与纵向示范，乡镇干部对创新安全性的顾虑被打消。

对于村“两委”干部而言，政府创新中理事会的建立直接致使其面临丧失资源支配权的风险，这造成较高的效用冲突。基于降低主体风险感知的考量，政策企业家使用了担保承诺和同辈宽慰的“平息”策略。针对村“两委”干部对丧失资源支配权的隐忧，M 在与村干部的座谈中谈道：“在新农村建设的各个方面，我会积极帮助大家争取资源。如果大家在此过程中有何损失，镇上将尽全力弥补大家。”（访谈记录 03JJFHYH）同时，与 H 镇不少村干部熟悉的 S 镇 XH 村支部书记补充道：“M 早年在 S 镇带领理事会自发筹资建立 AAA 级风景区，之后村委和村民共享旅游收入。”（访谈记录 02JJSHTF）担保承诺与同辈宽慰在某种程度上降低了村“两委”干部的风险感知，消解了村“两委”干部对创新的阻力。

（二）目标支配：绩效提升

与风险规避相对应，绩效获取构成利益主体的另一重行为逻辑。在体制内，受纵向压力型体制和横向政治锦标赛的影响，以及出于对共同体的认同，各级政

府部门有强烈的意愿获取行政绩效，且具有减压减负的诉求。在体制外，受获取资源与享受服务逻辑的影响，村干部与村民等社会群体同样存在提升绩效的诉求。面对与创新关系和自身关系不同的主体，政策企业家为提升其获取的绩效或绩效感知，同样采取差异化的行动策略。

1．向上协商：牵引与响应

在存在提升绩效诉求的主体中，县委领导与县委农办等上级政府部门的网络位置高于作为乡镇党委书记的 M。面对上级主体提升绩效的诉求时，“牵引”和“响应”逻辑成为政策企业家行动策略的支点。

对县委主要领导与县委农办领导，如何帮助其在上级政府关注的重点领域释放政绩信号、争取上级注意力，是帮助其提升绩效的核心命题。针对这一特点，政策企业家主要采取“牵引”策略，通过回应上级绩效诉求实现利益共容，进而争取其对创新的支持。相比新农村建设，脱贫攻坚是中央及各级政府必须完成的刚性任务。为回应县委与县委农办领导和乡镇干部希望在脱贫攻坚中取得突出成效的绩效诉求，M 在创新中向贫困村倾斜政策资源，并在向 C 书记汇报时着重强调乡村振兴与脱贫攻坚的协同效应：“如果能在贫困村的新农村建设上做出成绩，市里和省里一定会认可，试点也就成亮点了。”（访谈记录 03JJFHYH）通过议题包装进行激励转化，创新换得上级政府的支持。此外，让创新产出“看得见”的成果尤为关键，如此可以表明变革者对改善社会成果的真正承诺，从而更进一步赢得信任，为变革创造动力（Kotter，2012）。M 定期向县委与县委农办汇报 H 镇理事会的成立情况、资金使用进度：“我们 H 镇 18 个行政村 214 个自然村党支部，共成立了 130 多个村民理事会，目前我们指导改革的文件已经印发，进度有序，且 B 村全村的土地流转进度加快，花卉种植事业进展迅速。”（访谈记录 03JJFHYH）

对于监管资金的审计部门而言，改变资金审批流程使该主体和创新之间面临较高的冲突。如何控制风险始终是该群体的首要目标。政策企业家想要通过直接主动的方式提升其绩效以换取该群体对政府创新的支持尤为困难。为此，政策企业家采取相对间接的策略最大限度地“响应”主体获取绩效的诉求。具体而言，M 曾主动参加 C 县收视率很高的政务访谈节目，并在节目中提及财政部门的支持：“我们镇的新农村建设项目整体进度的提升，得益于财政部门的大力支持。”（访谈记录 03JJFHYH）M 的做法本质上是通过间接的方式“响应”审计部门共享创新政绩的诉求，以尽可能消解其对政府创新的反对。

2．向下动员：抚恤、驱策与结盟

在存在提升绩效诉求的主体中，村“两委”干部与间接参与新农村建设的乡镇干部的网络位置低于作为乡镇党委书记的 M。面对下级主体提升绩效的诉求时，“抚恤”和“驱策”逻辑成为政策企业家行动策略的支点。

对于村“两委”干部而言，“村民理事会”的成立削弱了其原有的资源支配权，提高了其与创新之间的效用冲突。针对可能丧失资源支配权的村干部，政策企业家会采取“抚恤”的行动策略以补偿下级主体。具体而言，M将项目审批机制由镇扶贫开发办公室独审改为镇村协同审批，并增设村“两委”决议前置程序，在防止村干部被边缘化的同时，有效保障了村“两委”的项目知情权与审批权。FS村主任说：“镇上让我们审核项目，这样一来村民最起码不会乱来，我们也稍微安心点。”（访谈记录02JJSHXC），从遴选到监管层面的层层赋权显著提升了村“两委”干部在项目实施中的参与效能与话语权，最终换取了该群体的支持。

对于间接参与新农村建设项目的乡镇干部，政策企业家主要采取“驱策”策略，以回应其绩效诉求并激发其行动积极性。首先，乡镇干部由于常年扎根基层，对所在基层的服务对象产生情感，并有回应民意的强烈动机。创新伊始，M一直带领乡镇干部穿梭于村落间。有村民谈道：“他经常会带着乡镇干部来家里问问情况，有时候时间晚了就在这里住下了。”（访谈记录09NTNCLZ）此后，每当新政策成文，M都会带领乡镇干部组织民意座谈会，并带领乡镇干部回应村民问题。如此一来，既保证了村民的知情权，也让一心建设家乡的乡镇干部渐渐认同并参与改革。同时，由于政府创新的主体往往受到行政系统内思想、情感等文化因素的深刻影响，民意座谈形成一种感性的驱动力量。其次，M也曾多次在会议上强调干部的担当：“如果通过改革能让资金发挥最大效益，我们做干部的辛苦点难道不值得吗？”（访谈记录03JJFHYH）一次次激烈的言辞形成另一种相对理性的驱动力量。最后，在政策企业家的驱策下，关联主体在创新中的获得感和绩效感知得以提升。

村民群体面临的风险低，自身绩效相对较高，政策企业家对其采取“结盟”策略。M通过“致H镇村民的一封信”的形式，向广大村民介绍改革措施，并对村民做出承诺。“镇上的干部挨家挨户给我们送信件，听说之前M在S镇也这么干，大家都信他，他给我们承诺了这么多。这样的干部不好找啊。”（访谈记录01NTNCLZ）随着信件的广泛传阅，基于M多年工作赢得的口碑，M逐渐获得了村民的支持，民众集体意愿也构成了政府创新行为的执行基础。

（三）政府创新的组态变化

政策企业家基于提升绩效与降低风险双重目标，针对不同主体特征采取差异化策略（见图7）：第一，对高风险-高绩效主体（县委与县委农办、直接参与建设的乡镇干部），运用对上“阐释”“牵引”，对下“示范”的策略，通过降低风险来实现效用增加（$U_2 \rightarrow U_4$）。第二，对高风险-低绩效主体（审计部门、村“两委”干部），运用对上“分摊”“响应”，对下“平息”“抚恤”策略，在降低风险与提升绩效中实现效用增加（$U_1 \rightarrow U_2/U_3$）。第三，对低风险-低绩效主体（间

接参与建设的乡镇干部），采用对下“驱策”，提升绩效实现效用增加（$U_2 \rightarrow U_3$）。第四，对低风险-高绩效主体（村民），实施“结盟”实现其效用增加（$U_3 \rightarrow U_4$）。在政策企业家的策略推动下，几乎所有主体在创新中获取或感知的效用总和得到增加，最终H镇的政府创新在不同主体与创新关系的变化中得以推行。

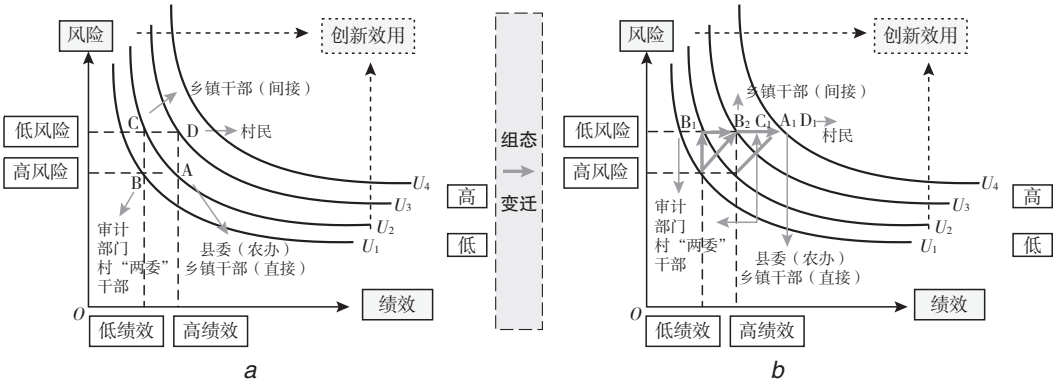


图7　政策企业家行动策略推动效用组态变化

资料来源：作者自制。

七、结论与讨论

政策企业家既是推动政府创新的关键力量，也是解释政策变迁的重要视角。既往研究归纳和总结了政策企业家在特定政策阶段的策略使用，以揭示其对创新的推动作用，却未能回答政策企业家行动策略的生成机制，及其推动政府创新的内在机理。借助“风险-绩效”的分析视角，基于H镇乡村振兴中的政府创新案例，本文分析了政策企业家行动策略的生成机制及其推动创新的内在机理。研究发现：其一，政策企业家行动策略的生成受两重主体关系的影响，主体与创新的关系影响政策企业家策略的能动空间（主动或被动），这一关系由不同主体在创新中面临的风险和绩效决定；主体与政策企业家的关系影响政策企业家策略的议价空间（协商或动员），这一关系由不同主体与政策企业家所处的权力结构和社会网络形态决定。其二，政策企业家行动策略推动创新有两重内在机理，一是降低创新关联主体的风险与风险感知，二是提升主体的绩效与绩效感知，通过增加主体效用的方式壮大支持联盟以助推政府创新。其三，两重主体关系与两重目标共同塑造出响应、分摊、牵引、阐释、抚恤、平息、驱策、示范等策略行为，并最终构成政策企业家推动政策创新的策略集合。

本文提出的框架有如下贡献。在理论层面，本文拓展了“风险-绩效”分析范式的适用边界。相较于冯猛（2020）主要聚焦政府内部决策权衡的框架，本文将“风险-绩效”逻辑应用于多主体参与的政策创新情境，不仅用于解释政府行为，还

作为衡量体制内外多元主体态度与策略倾向的分析工具。同时，本文通过引入政策动员、政策网络等相关理论，深化了政策企业家研究与“结构-能动”互动视角的融合，增强“风险-绩效”分析框架在共时性主体行为互动中的解释力，拓展了其在政策过程研究中的理论生命力。在实践层面，本文的分析框架为推动政府创新的实践提供了重要启示。成功的政策企业家需要具备全面的利益相关者视野，通过精准设计绩效激励与风险保障机制，并结合灵活的关系策略，方能在复杂的主体网络中调动多方资源，化解冲突，最大限度地推动创新方案的落地与执行。

相当一部分研究表明，政策企业家行动发生在新政策目标业已确定的情况之下，而政策企业家只是在政策执行中努力找到实现目标的路径（He，2018）。不论是特定政策阶段的任务设定，还是针对特定利益主体的策略选择，都共同构成政策创新的目标。在推动政府创新的过程中，政策企业家既不能忽视政策的历时性变迁，也不能忽视主体的共时性竞争。因此，本文基于主体关系视角构建的共时性“风险-绩效”分析框架，与前文基于过程视角建立的历时性“风险-绩效”分析框架相互补充。这种横纵整合的尝试，为政策企业家研究提供了新的理论进路。

参考文献

陈思丞、施瑞祺、刘婧玥、董玄（2022）. 嵌入性组织中的政策企业家如何推动政策创新？——基于农业生产托管政策变迁的历时观察. 公共行政评论，15(5)：126-145+199.

Chen, S. C., Shi, R. Q., Liu J. Y., & Dong X.（2022）. How Can Policy Entrepreneurs in Embedded Organizations Promote Policy Innovation? Analysis of the Policy Process of Agricultural Outsourcing. *Journal of Public Administration*, 15(5)：126-145+199.（in Chinese）

冯猛（2020）. 目标权衡与过程控制：地方政府创新的行为逻辑. 社会学研究，35(2)：124-145+244.

Feng, M.（2020）. Objective Balance and Process Control：An Analytic Framework for the Behavior Logic of Local Government Innovation. *Sociological Studies*, 35(2)：124-145+244.（in Chinese）

顾昕、赵琦（2021）. 中国政策企业家研究的理论反思：身份类型、活动功能和行动性质. 经济社会体制比较，(4)：171-181.

Gu, X., & Zhao, Q.（2021）. Theoretical Reflections on the Study of Chinese Policy Entrepreneurship：Types of Statuses, Functions of Activities and Nature of Actions. *Comparative Economic & Social Systems*,（4)：171-181.（in Chinese）

罗伯特·K. 殷（2014）. 案例研究方法的应用(第三版). 重庆：重庆大学出版社.

Yin, R. K.（2014）. *Application of Case Study Research*(3rd ed.). Chongqing：Chongqing University Press.（in Chinese）

倪星、王锐（2018）. 权责分立与基层避责：一种理论解释. 中国社会科学，(5)：116-135+206-207.

Ni, X., & Wang, R.（2018）. The Separation of Powers and Responsibilities and Avoidance of Responsibility at the Grass-roots Level：A Theoretical Explanation. *Social Sciences in China*,（5)：116-135+206-207.（in Chinese）

潘翻番、薛澜、徐建华（2021）. 中国政府内部政策企业家推动政策创新研究. 东南学术，(5)：68-76.

Pan, F. F., Xue, L., & Xu J. H.（2021）. A Research on Policy Innovation Promoted by Policy Entrepreneurs Within the Chinese Government. *Southeast Academic Research*,（5)：68-76.（in Chinese）

孙立平（2001）. “过程-事件分析”与对当代中国农村社会生活的洞察. 载王汉生，杨善华主编《农村基层政权运行与村民自治》. 北京：中国社会科学出版社.

Sun, L. P.（2001）.“Process-Event Analysis and Insights into Social Life in Contemporary Rural China. In Wang

Hansheng and Yang Shanhua, eds, *Rural Grassroots Power Operation and Villagers' Autonomy*. Beijing: China Social Science Press. (in Chinese)

谭新雨（2021）. 公务员创新行为：文献述评与研究展望. 公共行政评论, 14(2): 195-227+234.

Tan, X. Y. (2021). Public Employees' Innovative Behavior: A Literature Review and Future Research Agenda. *Journal of Public Administration*, 14(2): 195-227+234. (in Chinese)

王敬尧、郑鹏（2021）. 基层政府非正式治理技术的类型学分析. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 58(1): 89-101+161.

Wang, J. Y., & Zheng, P. (2021). Informal Governance Techniques of Grassroots Governments: A Typological Analysis. *Journal of Nanjing University* (*Philosophy, Humanities and Social Sciences*), 58(1): 89-101+161. (in Chinese)

王清（2018）. 政府部门间为何合作：政绩共容体的分析框架. 中国行政管理, (7): 100-107.

Wang, Q. (2018). Performance Unit: The Factors of Department Cooperation. *Chinese Public Administration*, (7): 100-107. (in Chinese)

约瑟夫·熊彼特（1990）. 经济发展理论：对于利润、资本、信贷、利息和经济周期的考察. 北京：商务印书馆.

Schumpeter, J. A. (1990). *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profit, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)

郁建兴、黄飚（2016）. 地方政府在社会抗争事件中的“摆平”策略. 政治学研究, (2): 54-66+126-127.

Yu, J. X., & Huang, B. (2016). Dampening rather than Resolving Popular Contention in China: Strategies Used by Local Governments. *CASS Journal of Political Science*, (2): 54-66+126-127. (in Chinese)

章高荣（2017）. 高风险弱激励型政策创新扩散机制研究——以省级政府社会组织双重管理体制改革为例. 公共管理学报, 14(4): 1-15+153.

Zhang, G. R. (2017.) Diffusion of Policy Innovations with High Risks and Low Incentives: Case Study of Social Organization Dual-Management Systems Reform at the Provincial Level. *Journal of Public Management*, 14(4): 1-15+153. (in Chinese)

张翔、ZHAO Wenyao G.（2020）. 地方政府创新何以持续：基于“政绩安全区”的组织学解释——对H市“智慧市”项目过程的案例观察. 公共管理学报, 17(4): 98-109+172.

Zhang, X., & ZHAO, W. G. (2020). How Does Local Government Innovation Keep Sustainable: An Organizational Approach Base on a Concept of “Security Zone for Achievements”: Case Study of Smart City Project in H City. *Journal of Public Management*, 17(4): 98-109+172. (in Chinese)

朱亚鹏（2012）. 政策过程中的政策企业家：发展与评述. 中山大学学报(社会科学版), 52(0): 156-164.

Zhu, Y. P. (2012). Policy Entrepreneurs in the Policy Process: Development and Review. *Journal of Sun Yat-sen University* (*Social Science Edition*), 52(2): 156-164. (in Chinese)

朱亚鹏、肖棣文（2014）. 政策企业家与社会政策创新. 社会学研究, 29(3): 56-76+242.

Zhu, Y. P., & Xiao, D. W. (2014). Policy Entrepreneur and Social Policy Innovation. *Sociological Studies*, 29(3): 56-76+242. (in Chinese)

Arnold, G. (2022). A Threat-Centered Theory of Policy Entrepreneurship. *Policy Sciences*, 55(1): 23-45.

Aviram, N. F., Cohen, N., & Beeri, I. (2020). Wind(Ow) of Change: A Systematic Review of Policy Entrepreneurship Characteristics and Strategies. *Policy Studies Journal*, 48(3), 612-644.

Bakir, C., & Jarvis, D. S. L. (Eds.) (2018). *Institutional Entrepreneurship and Policy Change: Theoretical and Empirical Explorations*. Cham: Palgrave Macmillan.

Bernier, L., Hafsi, T., & Deschamps, C. (2015). Environmental Determinants of Public Sector Innovation: A Study of Innovation Awards in Canada. *Public Management Review*, 17(6): 834-856.

Burt, R. S. (1992). *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge: Harvard University Press.

Christopoulos, D. C. (2006). Relational Attributes of Political Entrepreneurs: A Network Perspective. *Journal of European Public Policy*, 13(5): 757-778.

Cohen, N. (2016). Policy Entrepreneurs and Agenda Setting. In N. Zahariadis (Ed.), *Handbook of Public Policy Agenda*

Setting(pp. 180-199). Edward Elgar Publishing.

Doig, J. W., & Hargrove, E. C. (1990). *Leadership and Innovation: Entrepreneurs in Government*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Durose, C. (2011). Revisiting Lipsky: Front-Line Work in UK Local Governance. *Political Studies*, 59(4): 978-995.

Hammond, D. R. (2013). Policy Entrepreneurship in China's Response to Urban Poverty. *Policy Studies Journal*, 41(1): 119-146.

He, A. J. (2018). Manoeuvring Within a Fragmented Bureaucracy: Policy Entrepreneurship in China's Local Healthcare Reform. *The China Quarterly*, 236: 1088-1110.

Huitema, D., & Meijerink, S. (2010). Realizing Water Transitions: The Role of Policy Entrepreneurs in Water Policy Change. *Ecology and Society*, 15(2).

Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Ingram, H. M., & Ullery, S. J. (1980). Policy Innovation and Institutional Fragmentation. *Policy Studies Journal*, 8(5): 664-682.

Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 47(2), 263-291.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, (2*nd*). New York: Harper Collins College Publishers.

Kotter, J. P. (2012). *Leading Change*. Boston: Harvard Business Press.

Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In J. Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

McAdam, D., McCarthy, J. D., & Zald, M. N. (1996). Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings. *Social Forces*, 78(2): 838-840.

Mintrom, M., & Vergari, S. (1996). Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 24(3): 420-434.

Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 37(4): 649-667.

Mohr, L. B. (1969). Determinants of Innovation in Organizations. *American Political Science Review*, 63(1): 111-126.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Philadelphia: Open University Press.

Roberts, N. C. (1992). Public Entrepreneurship and Innovation: [Introduction]. *Public Productivity & Management Review*, 16(2): 137-140.

Roberts, N. C., & Bradley, R. T. (1991). Stakeholder Collaboration and Innovation: A Study of Public Policy Initiation at the State Level. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2): 209-227.

Schneider, M., & Teske, P. (1992). Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government. *American Political Science Review*, 86(3): 737-747.

Shearer, J. C. (2015). Policy Entrepreneurs and Structural Influence in Integrated Community Case Management Policymaking in Burkina Faso. *Health Policy and Planning*, 30(suppl_2): ii46-ii53.

Sheingate, A. (2010). Rethinking Rules: Creativity and Constraint in the U. S. House of Representatives. In Mahoney, J. & Thelen, K. A. (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Teodoro, M. P. (2009). Bureaucratic Job Mobility and the Diffusion of Innovations. *American Journal of Political Science*, 53(1): 175-189.

Ye, Z., & Xue, Z. (2025). Motivated to Be Policy Entrepreneurs: The Changing Political Climate and Expert Involvement in China's Policy Process. *Governance*, 38(2): e70011.

责任编辑：张雪帆

国际公共政策转移的差异化路径及其逻辑：基于“能力-目标”框架的多案例研究

徐菁媛　杨玢璐　敬乂嘉*

【摘要】国际公共政策转移是推动全球治理创新、优化全球公共产品供给和实现共同繁荣的关键机制。现有研究虽然对国际公共政策转移路径进行了类型学划分，但多停留在宏观描述，未能深入揭示路径选择背后的深层动因。论文构建“能力-目标”分析框架，选取绿色金融政策、光伏发电政策与生态红线保护政策进行多案例研究，从“政策能力差异性”和“政策目标模糊性”两个维度来分析影响政策转移路径选择的关键因素。研究发现，当政策主体间能力差异较大且政策目标模糊性较弱时，双方倾向于采用操作性强的工具性转移模式；当政策能力差异较大且政策目标模糊性较强时，则倾向于选择注重长期规则和包容性架构的制度性转移模式；当政策能力差异较小且政策目标模糊性较弱时，灵活且成本较低的理念性转移模式更为常见。论文阐释了国际公共政策转移路径差异化选择的内在机制，细化了政策能力与目标模糊性对路径选择的作用条件，通过考察中国在全球生态治理中的政策转移实践，为理解全球南方国家在国际政策转移中的行为模式与动因提供了新的理论视角。

【关键词】国际公共政策　政策转移　政策能力　政策目标　全球生态治理

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2026）05-0159-19

一、引言

加强全球、区域、次区域及国家层面的发展战略对接，是国际社会凝聚发展共识、实现共同繁荣的关键路径（外交部，2023）。在此过程中，国际政策转移

* 徐菁媛，复旦大学全球公共政策研究院青年副研究员。杨玢璐，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。敬乂嘉，复旦大学全球公共政策研究院院长、教授。感谢匿名评审专家和编辑部对论文提出的宝贵修改意见。

基金项目：国家自然科学基金青年项目“‘双碳’目标下地方政府气候政策采纳的影响因素及激励机制研究”（72204054），国家自然科学基金重点项目“公共治理体系变革创新的理论与机制”（72234001），教育部哲学社会科学研究重大专项项目“中国公共政策自主知识体系构建研究”（2025JZDZ046）。

可通过制度协调、知识共享和能力建设，促进多层级发展战略的深度衔接，增强政策协同性并减少国际合作壁垒。近年来，中国在提供全球公共产品的过程中，促进了公共政策的理念、工具、知识，以及制度设计的跨国传播（庄贵阳、周伟铎，2025）。这种多层次的溢出效应正深刻影响接受国的政策决策过程。国际政策转移不仅是各国提升国际形象、增强制度吸引力与软实力的重要途径，也日益成为其参与全球治理、掌握国际话语权的关键手段（胡键，2020）。从学理层面深化对这一过程的研究，既能为政府在资源约束下的最优决策提供理论支撑，也能使国家利益通过全球治理平台得到有效维护与拓展。

政策转移是指特定政治环境中的政策知识、行政安排、制度和理念被应用于其他政治环境的现象（宋卫清，2008）。国际政策转移侧重于考察该过程在不同主权国家和地区之间如何发生与演进（朱旭峰、王海渊，2012）。既往研究多将国际政策转移视为全球北方国家向南方国家的单向扩散（Dolowitz & Marsh，2000），但随着南方国家能力与影响力的提升，其角色定位已发生显著转变，它们不仅开始积极对外推广自身经验，也成为治理理念、政策模式与话语体系的主动输出者。从政策“输入者”到“输出者”的角色演变，让全球南方国家进入国际公共政策研究视野，也催生了更加多元的政策转移路径。现有研究主要将国际政策转移概括为以下三种类型：一是制度性政策转移，通过构建新型国际组织和规则体系，推动制度设计、组织架构以及治理经验的转移（庄贵阳、周伟铎，2025）；二是工具性政策转移，涵盖技术、资源、行业标准等层面的“硬性”转移（杨娜，2022）；三是理念性政策转移，通过案例传播、知识共享和文化交流等方式实现理念的转移（田旭、徐秀军，2021）。

那么，影响国际公共政策转移路径选择的因素有哪些？这是本文试图回答的核心研究问题。既有文献从强制干预、内生变革及国际制度等维度分析了政策转移的动因（Benson & Jordan，2011；宋卫清，2008），认为国际公共政策转移通常受政策输入方政治制度、资源禀赋及政策变革成本等多重因素的制约。然而，这些研究在解释路径选择问题时存在局限性。在类型学层面，既有研究大多将政策转移视为整体性现象，未能就不同政策属性、不同转移路径背后的动因结构进行精细区分，导致分析停留于宏观归纳而缺乏微观机制的解释力。在主体层面，只关注政策输入方或输出方的动机与能力，均难以解释在多元主体互动情境下，路径选择何以呈现差异这一核心问题。在范式层面，由于理论建构长期依托于全球北方国家的政策实践经验，现有分析框架在面对全球南方国家从“接受者”向“输出者”角色转变的现实时，难以有效捕捉以全球南方国家为政策输出方的新型转移路径及其独特逻辑。

鉴于此，本文从政策输出方与输入方的双重视角出发，结合全球南方国家的政策实践，系统分析影响政策转移路径选择的多重因素。本文借鉴政策能力理论与目标模糊性理论，构建“能力-目标”的理论分析框架，提出“政策能力差异

性”和“政策目标模糊性”将共同影响政策转移的路径选择。在实证分析中，本文以中国参与全球生态治理为政策背景，选取绿色金融政策、光伏发电政策与生态红线保护政策三个案例，对这一理论框架进行实证检验。

二、文献回顾与理论模型

（一）国际公共政策转移的路径

公共政策转移研究始于20世纪六七十年代，早期侧重于地方政府间的政策扩散，至20世纪末逐步拓展至跨国层面（Dolowitz & Marsh，2000）。随着全球化进程的深入，政策要素在城市与国家间的流动日益频繁，跨境政策学习与治理经验交流随之增强，国家间的政策转移呈现多元发展态势。基于既有文献与实践观察，国际公共政策转移路径可归纳为以下三种模式。

第一，制度性政策转移。该模式通过构建新型国际组织及规则体系，为知识共享与政策学习提供制度载体，推动制度设计、组织架构与治理经验的跨国迁移（庄贵阳、周伟铎，2025）。部分国家为争取潜在成员国或合作伙伴的支持，有选择地输出自身成熟的治理经验与政策模式，为对方提供可操作的制度框架，以实现“制度移植”（De Jong et al.，2002）。此外，贸易协定作为制度性转移的重要机制，通过要求缔约方采纳特定政策或制度安排，推动各国在制度设计与治理结构层面的深度协调，以实现互利共赢（史育龙，2024）。

第二，工具性政策转移。该模式涉及技术、资源及行业标准等“硬性”要素的跨境转移（Jones & Newburn，2002）。国际援助合作项目是其典型实践，援助国在提供财政支持的同时，通过技术转让与管理经验输出，提升受援国的经济治理能力（周弘，2023）。以中非农业技术示范中心项目为例，中国向刚果（布）派遣农业专家团队，提供技术培训与设备支持，协助建立本地农技推广体系（曹文轩，2024）。在此过程中，农业生产标准、灌溉技术及病虫害防治等技术体系被引入当地，显著提升了粮食产量与农民收入。

第三，理念性政策转移。该模式通过案例传播、知识共享与文化交流实现理念输出。在南南合作中，文化与学术交流深化了全球南方国家间的文明互鉴与科技协作，为国际合作奠定了共识基础（徐伟忠，2002）。基于共识的转移机制整合了南方国家的集体诉求，通过知识共享与能力建设形成独特的南南互助范式。该范式突破了传统的单向援助模式，建立了平等的合作伙伴关系，以非强制方式推动社会资本向制度性权力转化，增强了参与国在国际议程中的话语权（曹德军，2024）。

上述三种路径的类型划分，系统呈现了国际公共政策转移的多元形态，但既有研究关于不同路径选择逻辑及其驱动因素的分析仍显不足。为此，本文将进一步整合政策转移动因的相关文献，探讨动因与路径的关联，以构建对差异化路径

选择机制的系统性解释框架。

（二）国际公共政策转移的动因

现有研究主要从以下三个视角来分析国际政策转移的动因。

第一，外部强制干预视角。该视角的理论渊源可追溯至16世纪欧洲殖民扩张时期，当时政策转移主要通过殖民霸权强制推行。此类转移通常表现为外部行为体违背东道国意愿，强行推动宪法、社会或政治制度改革（Dolowitz & Marsh，2000）。据此，政策转移的动因是外部干预，而干预方式及与受干预国的互动关系则是影响其效果的关键。殖民时期的强制转移至今仍对墨西哥、肯尼亚、印度及南非等国的制度建设与政策走向有深远影响（Subrahmanyam，2006）。

第二，国内政策变革视角。该视角将政策转移视为应对国内政策失效与政治环境变迁的主动调适举措，旨在增强执政能力与政治合法性（Ugyel & Daugbjerg，2020）。与外部强制干预不同，该视角强调政策转移主要通过自愿学习与经验借鉴实现，其动因可能来自以下三个方面：一是既有政策执行不力引发的公众不满，二是政府更迭、机构调整所催生的新议程，三是政治管理者试图通过政策转移为新决策寻求合法性支撑、提升议题优先级并削弱反对力量等。

第三，国际制度影响视角。该视角认为，政策转移通常发生于国际制度框架中，外部行为体通过设定政策条件或准入标准，引导输入国进行政策调适（谢喆平，2010）。国际组织、全球金融机构、捐助国及跨国公司等主体通过附加政策要求的援助或投资机制，促使输入国调整政策以对接国际规范，从而获取资金支持、投资准入或其他制度收益（刘伟，2012）。

总体而言，传统分析视角或聚焦于政策输入方，或偏重输出方的单边主导，均忽视了过程中的双向互动性。政策转移是从输出国到输入国的动态过程，仅聚焦单一主体无法全面揭示其复杂性。强制性外部干预视角侧重于输出方的主导作用，但该模式在后殖民时代已逐渐式微，难以准确解释当今现实；国内政策变革视角则过于聚焦输入方需求，忽视了输出方的动机与行为。因此，有必要构建整合输出方与输入方双重视角的理论框架，以探讨国际政策转移差异化路径选择的动因。

上述三种分析视角并非彼此孤立，其解释逻辑存在两个交汇点：一是政策能力的差异性。无论缘于外部强制或内生变革，政策转移多表现为能力较弱方向能力较强方的学习，这种非对称性构成了政策转移的重要前提。二是政策目标的趋同性。无论是国家间的横向扩散，还是国际制度向国内的纵向传导，政策转移的关键在于各参与主体的治理目标具备相容性或相似性。据此，政策能力与政策目标可作为解析国际政策转移路径选择的两个核心维度。

（三）理论框架

本文借鉴政策能力理论与目标模糊性理论，以“政策能力”与“政策目标”

为维度构建分析框架，从政策转移双方的视角解析影响转移路径差异的关键因素。

1. 政策能力差异性与政策转移路径

本文借鉴吴逊等（Wu et al.，2015）提出的“政策能力”（Policy Capacity）理论框架来分析政策转移的路径选择。政策能力被定义为“政策执行所必需的技能和资源”，即执行政策所需的能力和竞争力。政策能力可分为分析能力、执行能力和政治能力三类（Capano et al.，2015）。其中，分析能力在组织层面包括获取与处理政策执行所需信息与数据的能力。执行能力关注组织在动员与部署政策实施所需资源方面的有效性。政治能力涉及组织的政治合法性、关键决策者以及公众参与机制（Wu et al.，2015）。上述概念最初是在国内政策执行语境中提出，因此，对政治能力的衡量主要基于国内合法性。但鉴于本文聚焦于国际政策转移情境，我们将政治合法性扩展至国际合法性的范畴。由此，本文提出政策能力差异的三个维度：第一，政策分析能力差异，即政策输出国与输入国在政策信息处理与分析能力上的差距；第二，政策执行能力差异，即双方在执行层面，尤其是在财务资源与专业技术人员配置方面的差距；第三，国际地位与影响力差异，即双方在国际体系中的地位与影响力差距。

一方面，政策能力差异影响输出方与输入方的转移意愿。当国家间存在明显的政策能力差异时，较弱的国家通常是“需求驱动型”的政策采纳者。这些国家由于缺乏有效的数据分析能力或资源，难以应对本国的社会、经济与政治挑战，不得不寻求外部政策经验和解决方案（Ugyel & Daugbjerg，2020）。引入他国的成功经验有助于缩小治理差距、提升政策能力，特别是在面对复杂治理问题与快速发展压力时，外部政策方案常被视为有效捷径或参考模板。另外，政策能力差异对政策能力较强的国家同样重要。较强国家往往具备更先进的信息收集与分析能力，其政策方案更具吸引力和扩散力（吴志成、刘培东，2020）。在国际规则尚未定型或存在竞争的情况下，这些国家有意愿推广其政策模式和治理经验，旨在塑造国际规则、提升影响力及制度性话语权。

另一方面，政策能力差异也间接影响政策转移的交易成本，包括信息传递成本、制度适应成本及各方达成共识的谈判成本等。例如，在全球气候变化治理和国际公共卫生领域，经济发达国家通常拥有充足的资金与专业人员，以及更强的信息处理与分析能力，能通过先进的数据工具制定精准政策。然而，一些欠发达国家由于缺乏相关技术和数据分析能力，在吸收和理解外部政策建议时面临困难，这降低了政策信息传递的效率，阻碍了政策目标的实现（中国科学院空天信息创新研究院，2025）。因此，两国在技术能力、经济条件、官僚体系及政治能力等方面的差异，会增加实施过程的时间与成本，制约政策转移的落实。

因此，政策转移的路径选择需要在各方的转移意愿与政策实施成本之间寻求平衡。当政策主体间的能力差异较大时，政策转移的交易成本随之上升，此时工

具性政策转移往往成为优先选择。工具性政策以技术转让、培训、示范项目及标准应用为主要形式，具有标准化与可操作性特征，主要集中在技术或操作层面，能相对独立于特定制度情境而存在。相较于制度性或理念性政策，工具性政策面临的适配障碍较少，落地难度较低，更易被采纳和实施。此外，由于工具性政策较少触及深层的制度结构或文化价值冲突，政策输出方与输入方的沟通成本降低，信息传递的复杂性由此减弱。与工具性政策转移不同，制度性政策转移面临更为复杂的调适困境。当政策主体间的能力差异较大时，政策输入方作为能力较弱者，转移意愿更高，倾向于借鉴外部成功经验来推动自身制度变革。然而，能力较弱意味着其承接制度移植的适应成本更高，面临如制度调整、文化冲突等结构性障碍（Porto de Oliveira & Pal，2018）。因此，输入方更强的转移意愿客观上要求输出方提供更多支持，以减少适应成本，为政策转移的顺利实施创造条件。

当政策主体间的能力差异较小时，理念性政策转移往往成为优先选择。随着输入方能力与自主性的提升，其与输出方之间的能力差距逐步收窄，政策转移意愿亦相应减弱。在此情境下，相较于涉及深层制度改革、技术调整或治理逻辑重构的“硬性”政策转移，理念性或价值导向型的“软性”政策转移更具吸引力（Benson & Jordan，2011）。软性政策转移具有较高的灵活性、适应性与文化调适性，能较好地跨越制度差异、突破资源限制，转移阻力与成本相对较低。因此，在政策能力相近的国家之间，理念性政策转移成为政策趋同与经验分享中更为常见的路径选择。

2. 政策目标模糊性与政策转移路径

本文进一步引入组织绩效影响因素分析中的“目标模糊性”概念（王法硕、王如一，2021），探讨其对政策转移路径选择的影响。“政策目标模糊性”可分为三个维度：第一，政策目标难以界定和衡量，且缺乏国际条约赋予的合法性和权威性支撑。这将导致各国相对灵活地理解、解读和传达政策，易受主观因素影响，从而产生较大的理解偏差。第二，目标调整的不确定性，即政策目标缺乏稳定性，易受外部环境变化的影响，难以有效评估。第三，多元目标下的冲突性，当多个目标并存且缺乏明确的优先顺序时，利益冲突加剧，影响政策的持续性。

当政策目标的模糊性较低时，政策转移成本相对较低。清晰的目标有助于双方准确界定问题边界与内涵，从而为工具性政策转移创造有利条件。以全球生态治理为例，当减排目标被明确为碳排放量下降幅度等可量化指标时，政策输入方可根据自身国情选择适用的政策工具，如碳交易机制或绿色税收。同时，国际机制所确立的碳排放测量标准具有合法性与权威性，进一步降低了政策沟通与学习成本，使转移过程更加顺畅。此外，目标的可测量性与稳定性有助于推动各方在战略层面达成共识，促进政策理念趋同，这对理念性政策转移尤为重要（Jung，2011）。联合国可持续发展目标之所以能够在国家间迅速传播，关键在于其在设计

阶段即嵌入了明确的量化指标体系。这不仅增强了政策的可操作性，也有效减少了政策解读与实施的不确定性，从而降低了转移成本。

当政策目标的模糊性较强时，政策转移双方往往难以就问题形成清晰、统一的认识，目标优先级的模糊进一步导致各方诉求难以协调。在此情境下，政策工具或理念可能因适用性受限而难以发挥预期效果，反而为制度性政策转移提供了空间。制度性政策转移侧重于构建长期规则与制度框架，致力于推动政策实施环境的系统性变革，因此具备较强的稳定性。即使短期内政策目标尚不明确，制度框架仍能为政策执行提供规范性与可持续性支撑，从而提升转移效果与长期韧性。此外，制度性政策转移可通过建立对话平台与协商机制，平衡多元利益诉求，提高政策转移效率。以全球气候变化治理为例，各国在减排目标优先级和责任划分上长期存在显著分歧。在《巴黎协定》谈判初期，全球北方国家与全球南方国家在减排责任及资金支持等问题上立场迥异，单纯依赖减排工具或技术措施难以凝聚共识（于宏源，2021）。然而，通过构建基于《巴黎协定》所确立的气候谈判平台，以及国家自主贡献（Nationally Determined Contribution，NDC）机制为核心的全球性制度框架，各国得以根据自身发展水平及能力设定减排目标，并通过协商机制动态调整其目标。这一包容性制度安排在政策目标尚不明确时，有效降低了转移成本，并为各国在动态环境中灵活选择适用的政策工具提供了可能，从而减少了政策实施中的不确定性与冲突，保障了政策执行的可持续性。

综上所述，本文的理论分析框架如图 1 所示。政策能力差异性与政策目标模糊性这两个自变量彼此不相关。政策能力差异性关注政策转移双方的能力，而政策目标模糊性侧重于政策本身的属性。二者从不同维度共同影响政策转移路径的选择。

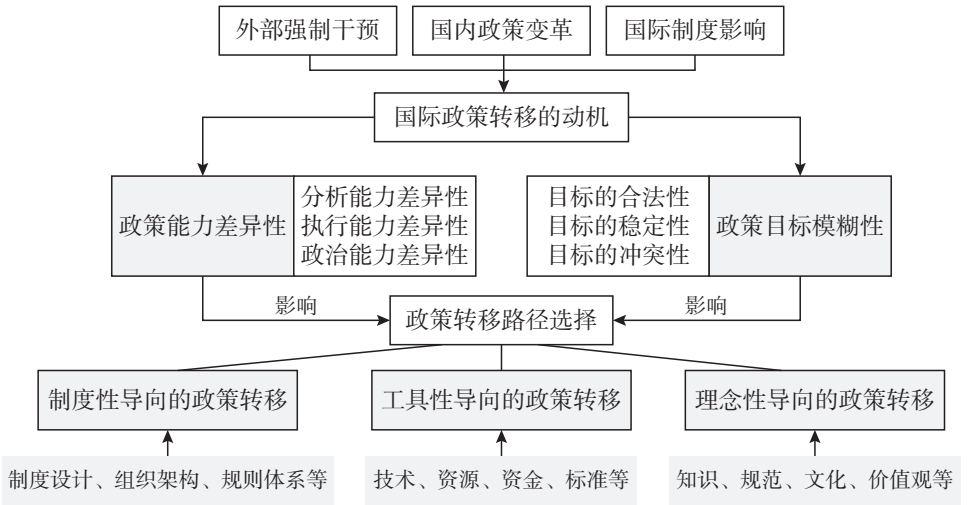


图 1　理论分析框架

资料来源：作者自制。

三、案例分析：中国参与全球生态治理

作为一项探索性理论研究，本文采用案例研究方法。国际政策转移具有较强互动性与情境依赖性，案例研究方法有助于在具体情境中捕捉路径选择的动态机制。据此，本文选取中国参与全球生态治理的三项典型案例：向哈萨克斯坦转移的绿色金融政策，向埃及转移的光伏发电政策，以及向英国转移的生态红线保护政策。三者分别对应制度性、工具性与理念性三类政策转移路径，构成差异化案例组合，有助于系统检验理论分析框架的适用性与解释力。资料来源方面，本文收集了政府与国际组织的官方文件等一手资料，以及学术研究、智库报告和权威媒体报道等二手资料，并对两者进行相互印证。上述资料均来源于公开网站与数据库。

本文选择生态治理领域进行案例研究，主要基于以下考量：第一，中国在全球生态治理中的关键地位。作为全球南方国家的重要成员和世界第二大经济体，中国既是全球温室气体排放的主要来源之一，也是推动绿色低碳发展与可持续转型的重要力量。中国政策的转型与实施对全球生态格局具有深远影响。第二，中国在生态治理过程中实施了碳排放交易、绿色能源投资、节能减排等一系列政策举措，涵盖经济、社会及环境等多个领域。这些政策不仅深刻影响国内发展模式，也为全球生态治理提供了多元经验与实践样本。第三，中国通过南南生态合作、清洁技术转移和环境发展援助等国际实践，推动国内政策创新与国际规范扩散形成良性互动，为全球南方国家参与全球生态治理提供了兼具本土适应性与国际可推广性的政策方案。

（一）制度性导向的国际政策转移

1. 绿色“一带一路”推动哈萨克斯坦绿色金融发展

中国在绿色金融领域的政策设计与治理经验，通过“一带一路”倡议这一国际合作平台推广至哈萨克斯坦，形成了制度性政策转移。从政策输出方来看，自2013年提出共建“一带一路”倡议以来，中国聚焦资金融通与绿色发展，逐步构建绿色金融制度的国际推广体系。2017年4月，中国发布《关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见》，明确把发展绿色金融体系列为绿色“一带一路”建设的主要任务之一。为扩大绿色发展理念与相关制度的国际影响力，中国主办的“一带一路”绿色发展国际联盟于2019年正式成立，它不仅为绿色金融政策搭建了传播平台，还发布了《“一带一路”项目绿色发展指南》等研究报告，为各类利益相关方提供了行动指南。此外，中国金融学会绿色金融专业委员会和伦敦金融城于2018年共同发起“一带一路”绿色投资原则（Green Investment Principle，GIP），涵盖环境信息披露、

绿色供应链管理等七项原则，引导金融机构、企业及监管部门参与绿色发展。截至2026年3月，GIP已吸引全球近20个国家和地区的52个签署方加入。

从政策输入方来看，哈萨克斯坦作为“一带一路”倡议首倡之地与中亚枢纽，积极建设绿色金融制度，深度参与绿色“一带一路”进程。为引进外资，哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫于2015年宣布成立阿斯塔纳国际金融中心（Astana International Financial Centre，AIFC）。AIFC于2018年正式投入运营，其绿色金融中心负责哈萨克斯坦及中亚地区的绿色金融市场建设与监管。AIFC在“一带一路”绿色金融合作中扮演关键协调角色，其绿色金融中心也是GIP的中亚办事处。截至2026年3月，阿斯塔纳国际交易所、哈萨克斯坦开发银行等哈萨克斯坦多家核心金融机构签署GIP，推动了“一带一路”投资的绿色转型。此外，在构建绿色金融框架的过程中，中国与欧盟的先行经验也为哈萨克斯坦提供了重要借鉴。

2．政策能力差异较大

中国与哈萨克斯坦在绿色金融领域的政策能力差异，体现在分析、执行与政治三个维度。首先，在分析能力方面，中国已形成较为多元、系统、动态的绿色金融认知与标准体系，而哈萨克斯坦对绿色金融的关注及起步相对较晚，相关的政策分析体系仍处于初步发展阶段。自1995年将绿色信贷政策纳入宏观金融监管框架以来，中国绿色金融政策体系不断完善，2015年前后纳入绿色债券、绿色股票指数、绿色产业基金、绿色保险等多种工具（马骏，2016），2016年出台的《关于构建绿色金融体系的指导意见》提供了系统性的规范引导。此外，中国绿色金融政策能够及时应对全球形势变化。例如，2024年发布的《关于进一步强化金融支持绿色低碳发展的指导意见》，针对优化绿色金融标准体系、加强信息披露、强化绿色转型动力、深化国际合作等重要前沿问题做出了研判与指引。哈萨克斯坦对绿色金融的关注始于总统纳扎尔巴耶夫于2012年底提出的“2050年战略”，次年发布的《哈萨克斯坦向绿色经济转型构想》进一步明确了基础设施建设、资源利用、产业结构等多领域的绿色转型战略。在AIFC的推动下，哈萨克斯坦绿色金融市场的立法与监管框架初步建立，并体现出一定的动态性。例如，2021年底批准的《哈萨克斯坦国家绿色金融分类目录》于2024年3月重新修订，纳入了2060年实现碳中和的战略优先事项。但哈萨克斯坦在自主构建绿色金融体系与政策更新方面仍与中国存在较大差距。

其次，在执行能力方面，中国依托其庞大的金融体系及多机构协调机制，在较短时间内实现了大规模资源动员与政策工具落地，而哈萨克斯坦的绿色金融发展主要依赖AIFC这一制度平台推进，其政策成效相对有限。中国的绿色信贷与绿色债券规模居全球前列，也形成了银行体系、资本市场与产业政策相互配合的实施体系，展现出较强的资源整合与政策协同能力。哈萨克斯坦的绿色金融市场起步较晚，首只绿色债券于2020年8月成功发行。截至2025年底，其绿色金融产

品尚未形成完善的市场网络，相应的政策执行主要体现为前期的制度引入与框架搭建，实质性的市场规模扩张并不显著。

最后，在政治能力方面，中哈两国绿色金融政策的差异主要体现在国际影响力层面。中国在全球绿色金融合作中的重要性日益提升。例如，二十国集团的绿色金融合作机制由中国倡导并推动（马骏，2025），展现出较强的议程设置能力与制度外溢潜力。相比之下，哈萨克斯坦的绿色金融政策虽在中亚地区发挥着一定的引领作用，但其影响力仍局限在区域层面，对全球绿色金融规则的塑造能力有限，主要体现为对外部规范的吸收与适应。

3．政策目标模糊性较强

中国与哈萨克斯坦都将绿色金融政策纳入了国家长期绿色转型战略，其政策目标既具备一定的稳定性，也不与其他政策目标存在明显的优先级冲突。然而，在全球生态治理领域，绿色金融概念本身缺乏权威及具体的政策目标界定，这导致中哈两国的绿色金融政策目标呈现较强的模糊性。20 世纪六七十年代，随着工业化发展，欧美国家环境问题日益凸显，民间兴起的绿色环保观念渗透至消费与金融领域，逐渐形成了绿色金融概念，但实务界、学术界及各国际机构、国家等主体对绿色金融的概念界定始终存在一定差异。在全球层面，绿色金融领域虽已建立起一些全球性或区域性的合作机制，例如 1992 年成立的联合国环境规划署金融倡议、2020 年兴起于亚洲的绿色商业银行联盟以及 GIP 等，绿色金融也得到多边开发银行与其他国际组织的广泛支持，但相关政策以原则或倡议为主，并未形成清晰、可量化的全球性绿色金融政策目标与框架。因此，各国在确定绿色金融体系的基准与原则时具有较大灵活性，例如，各国在绿色分类目录（Green Taxonomy）的制定及适用范围上采取了不同方案。

（二）工具性导向的国际政策转移

1．光伏发电政策助力埃及本班光伏产业园建设

中国在光伏发电领域积累的先进技术、设备、资金与管理经验，通过“一带一路”倡议平台向全球南方国家转移，埃及本班光伏产业园是此类工具性政策转移的典型案例之一。从政策输出国来看，光伏产品、技术与开发经验是中国向世界输出共商共建共享方案的重要抓手（新华社，2024a），而地处北非重要位置的埃及正是中国产业链出海布局的关键一环。从政策输入国来看，埃及新能源与可再生能源管理局（New & Renewable Energy Authority，NREA）基于绿色转型需求，结合本班地处沙漠腹地的日照优势，将本班定位为吸引外国投资、发展可再生能源的关键区域，而作为全球南方国家重要成员并处于全球光伏产业前沿的中国，是埃及重要的合作伙伴之一。

在此背景下，中国光伏政策带来的资金、技术设备与建设经验通过中国企业投入埃及产业园。由于中国光伏产业在设备研发与组装方面具有先进经验，以及相关技术设备存在价格优势，园区一半以上的光伏电站设备与组件来自中国，如光伏面板、逆变器、变压器等。此外，该项目为阿斯旺当地居民提供了大量就业机会，提升了当地的光伏建设能力。随着光伏产业在中东地区的扩展，当地人才的就业竞争力也日益凸显（新华社，2024b）。

2. 政策能力差异较大

与埃及相比，中国在光伏发电领域的政策能力在分析、执行与政治三个维度都展现出更强的实力。在分析能力方面，中国政府能及时依据最新数据调整能源与产业政策，为光伏产业的长期发展提供引导与政策环境，而埃及的能源政策长期受外部因素制约，其政策分析能力有待提升。20 世纪 80 年代末，中国从产业链中游的电池片与电池组件生产进入全球光伏产业，此后长期面临技术落后、原料供应匮乏、市场规模不足等困境。为此，中国政府顺应产业发展需求，不断调整完善相关政策，将生产导向型补贴政策调整为以市场为导向的标杆电价调整政策。“十四五”规划将光伏列为可再生能源国际合作的关键增长点（国家发展改革委，2022），旨在进一步拓展海外市场，促进产业转型升级。埃及虽然早在 1986 年便设立了 NREA，但包括光伏在内的可再生能源项目大多依靠国际援助推进，并未推出系统的能源转型战略。2011 年，埃及政局陷入动荡，政府面临严重的财政危机。为此，埃及与国际货币基金组织（International Monetary Fund，IMF）多次谈判，以能源市场化改革作为条件之一换取贷款。2014 年，埃及开始推进能源市场化改革，2019 年推出的《2035 年综合可持续能源战略》虽体现了埃及吸引光伏领域国际投资的意愿，但其光伏产业与能源政策仍缺乏自主分析与调整的能力。

在执行能力方面，中国光伏政策在“有为政府”与“有效市场”的结合下成效显著；而埃及虽然有外资协助，但尚未形成成熟的光伏产业与有效的能源政策。得益于中国政府的政策引导与财政支持，中国光伏企业通过技术创新，突破了产业链上游的多晶硅制造技术瓶颈，并拓展了下游光伏发电应用的国内市场需求。自 2015 年以来，中国光伏发电装机总量稳居全球首位，从最初技术、市场、设备“三头在外”的被动局面，发展为多领域领跑世界的新能源产业代表（新华社，2024a）。埃及的能源政策在一定程度上吸引了国际资本，提升了可再生能源装机比例。截至 2019 年，本班园区内已有 32 座太阳能发电厂并入埃及国家电网，总装机容量近 2000 兆瓦。然而，受制于分布式可再生能源网络与电价分级制度的不完善，资源配置与基层执行能力不足，政策效果仅停留在示范性项目层面，未形成广泛影响。

在政治能力方面，埃及与中国的差距不仅体现在国际影响力层面，更体现在国内合法性与社会支持层面。中国政府将光伏产业与精准扶贫战略密切结合，光伏发电扶贫政策有效提升了试点区、县的人均可支配收入（Zhang et al.，2020）。

埃及的能源补贴削减政策在IMF贷款条件的影响下面临较大的社会压力，即便在本班光伏产业园等多个大规模太阳能项目落地后，埃及仍然面临电力供应结构性短缺的难题，其能源与光伏产业政策的社会包容性有待提升。

3．政策目标模糊性较弱

光伏发电作为前沿清洁能源技术，在全球气候治理与能源结构转型中具有不可替代的作用，光伏政策因而内嵌在全球气候治理机制中。NDC体系将国际层面清晰的宏观政策目标与国内层面各异的微观政策目标统合，既具备权威性与合法性，也避免目标的频繁调整与多元目标之间的冲突。中国与埃及均深度嵌入了全球气候治理机制，因此两国在光伏发电领域的政策目标模糊性较弱。

具体而言，全球气候治理机制以《联合国气候变化框架公约》为核心，《巴黎协定》划定了具体的减排目标："把全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上2℃之内，并努力将气温升幅限制在工业化前水平以上1.5℃之内。"在这一宏观政策目标的指引下，中国和埃及根据本国能力，各自提交了清晰的NDC量化目标，明确了与光伏发电相关的能源与产业政策目标。2015年11月，中国正式明确了到2030年的自主贡献目标："二氧化碳排放2030年左右达到峰值并争取尽早达峰，单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降60%～65%。"在15项具体的行动计划中，中国政府还设定了光伏装机目标——到2020年达到1亿千瓦左右（新华社，2015）。2023年6月，埃及政府也提交了明确的NDC目标，以2030年照常情景下的预测排放量为基准，规定了三大部门的具体减排目标：电力部门减少37%，油气部门减少65%，运输部门减少7%。此外，埃及政府提出，到2030年可再生能源的发电贡献率应提升至42%（Egypt Government，2023）。

（三）理念性导向的国际政策转移

1．生态保护红线影响英国生物多样性保护政策

中国推行的生态保护红线政策发展为国际认可的政策范式，被英国政府认证为"最佳实践"案例（Dudley & Stolton，2022），通过知识共享等软性途径对英国生物多样性保护政策产生影响，是理念性政策转移的理想案例。

从政策输出方来看，在生态文明理念推广的战略背景下，中国借助多边平台与权威国际机构的影响力，将生态保护红线政策塑造为创新典范。该政策以划定生态功能区与脆弱区为手段，以统筹生态保护与人类经济发展为目标。国际自然保护联盟高度认可其价值，并与中国科研机构共同开发了划界工具（NIES，2021）。中国的生态保护红线案例不仅在2019年联合国"基于自然的解决方案"活动中入选全球15个精品案例，也在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会（15th Conference of the Parties，COP15）上得到了广泛的宣传与认可（新华社，2022）。

从政策输入方来看，英国政府认可生态保护红线政策作为“最佳实践”的地位及其规范性与权威性，验证了知识传播的有效性。2023 年 4 月，由英国环境、食品与乡村事务部资助发表的《实现 3030 目标的最佳实践》报告将中国生态保护红线列为创新案例，指出了其中值得英国政府借鉴的要点，如兼顾治理与生态系统功能的多重政策目标、基于成果的政策评估逻辑，以及灵活的适应性政策调整等（Dudley & Stolton，2022）。因此，中国生态保护红线政策在认知与话语层面嵌入了英国生物多样性保护领域的政策知识网络，实现了理念性政策转移。

2．政策能力差异较小

中国与英国在生物多样性保护领域的政策能力各有侧重但整体水平相近，体现在分析、执行与政治三个维度。首先，在分析能力上，中国侧重于战略规划与政策整合，英国则更注重循证决策。自 1994 年《中国生物多样性保护行动计划》发布以来，中国逐步建立起覆盖濒危物种保护及物种经营利用等多领域的数据系统与监管体系。2010 年国务院批准的《中国生物多样性保护战略与行动计划（2011—2030 年）》明确了优先区域与重点领域，并在“昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架”（简称“昆蒙框架”）通过后对其进行更新。相比之下，英国的生物多样性保护政策展现出较强的科研导向。早在 1994 年，英国政府为应对《生物多样性公约》（*Convention on Biological Diversity*，CBD）发布了《生物多样性行动计划》，列出了英国在生物多样性相关科学领域的知识储备与研究基础（UK Government，1994）。此外，英国自 2007 年起持续发布年度生物多样性指标，并在 2025 年更新的行动计划中列出监测指标章节，展现出成熟的数据监测与评估能力。

其次，在执行能力上，中国以顶层设计驱动资源动员，英国则依托立法构建监督保障机制。自 2010 年生物多样性保护上升为国家战略后，中国通过跨部门协作与资源调配，形成了直接保护、防治与可持续利用相结合的综合治理格局，其政策发展正与国土空间规划、前沿信息技术及乡村振兴等国家战略协同推进（蔡颖莉等，2024）。相比之下，英国的政策执行模式更强调正式法规的约束与监督。早在 1981 年，英国政府就颁布了《野生动植物和乡村法》，从物种、区域和公共活动等方面规定了生物多样性保护的条款（UK Government，1981），此后在栖息地保护、鸟类保护、海洋保护等多个领域都颁布了正式法律法规。

最后，在政治能力上，中国注重对国际议程的设置与引领，英国则以多元社会参与为重要特征。作为全球南方国家，中国在生物多样性保护领域的科学传统与制度基础虽不具先天优势，但随着国家战略的重视与生态文明建设的推进，其国际议程设置能力与全球影响力不断攀升，如承办 COP15 并牵头推动“昆蒙框架”。英国生物多样性保护政策起步更早，吸引非政府组织、学术机构、公众咨询等广泛的社会参与，形成复杂的多层级治理结构。

3．政策目标模糊性较弱

与气候治理机制类似，生物多样性保护政策也通过权威国际条约设定宏观治理目标，并以各国自主递交的行动计划确立微观政策目标，保证政策目标的合法性、稳定性与优先顺序。具体而言，1992 年联合国环境与发展大会上签署的 CBD 是全球生物多样性治理机制的核心，COP15 第二阶段会议通过的“昆蒙框架”划定了 23 项行动目标，其中包括到 2030 年确保至少 30%的陆地、内陆水域、沿海和海洋生态系统退化区域得到恢复与保护（即“3030 目标”）。各缔约国应据此修订其国家生物多样性战略与行动计划，并提交至 CBD 秘书处。基于“昆蒙框架”，中国政府于 2024 年 1 月发布《中国生物多样性保护战略与行动计划（2023—2030 年）》，不仅更新了生态修复目标，也对陆域与海洋的生态红线面积提出了量化要求。英国也在 2025 年 2 月发布以“3030 目标”为核心的新一轮《国家生物多样性战略和行动计划》，相应的量化指标集中体现在国内法律中，例如 2021 年通过的环境法对“生物多样性净增益”所作的规定。

本文基于分析框架，对中国在绿色金融、光伏发电与生态红线保护领域的国际政策转移实践进行考察发现，三类政策转移路径及其影响因素的对应关系如图 2 所示。需要说明的是，在第四象限所示的情形中，政策能力相近的国家在缺少明确政策目标时，双方对同一政策领域的理解通常存在差异，进而容易形成本地化特征明显的平行性政策安排，缺乏政策转移的充分动机，有时甚至演化为政策竞争的局面，如中国与欧盟在绿色贸易领域的不同政策取向。中欧双方在环境贸易治理领域的政策能力相当，而该领域处于环境与贸易的交叉地带，尚未形成明确的国际规则与制度框架。2023 年，欧盟颁布《碳边境调节机制条例》，并将其定性为减少碳排放的气候保护措施，而非贸易限制政策，但中方对该条例是否与多边贸易规则兼容持怀疑态度。

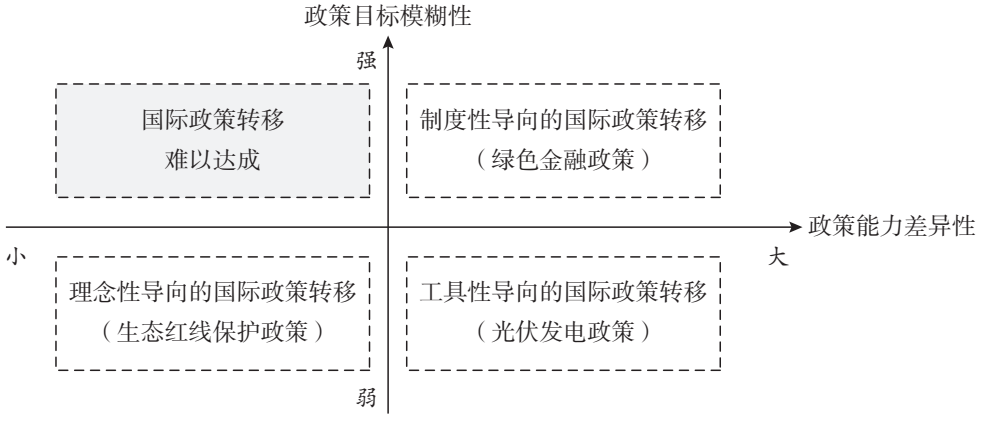


图 2　国际政策转移路径的分析坐标

资料来源：作者自制。

四、讨论

中国在全球生态治理中的积极参与，凸显了其作为新兴大国不断增强的国际影响力。同时，其所推动的政策转移也展现出若干特征，值得进一步探讨与分析。首先，中国的政策转移仍以横向模式为主，即主要在国家之间展开。这里有两方面值得说明。第一，在制度性政策转移过程中，制度规则难以直接在国家之间传递，往往需要政策输出方构建一个能够吸引不同国家参与的“中介平台”。该平台应以专业规范为基础，为各国提供制度性框架，促使其他国家接受并适应这些规则。第二，从中国的经验来看，在多层级治理体系下，从国家层面向国际社会层面自下而上的纵向政策转移案例仍较为罕见。但在其他全球南方国家中，诸如墨西哥的“繁荣计划”、巴西的“参与式预算”以及“家庭补贴计划”等地方政策，在国际组织的大力推广下已逐步演变为具有全球影响力的“最佳实践”案例，体现了这些国家外交政策的积极性（Porto de Oliveira，2017）。近年来，国际组织已不再仅仅是规范的制定者与自上而下推动标准传播的机制力量，更倾向于主动发掘地方层面的成功实践，并将这些经验制度化为可推广的治理模式。因此，如何有效利用国际组织在推动全球治理创新中日益增强的制度性力量与中介作用，成为实现地方政策创新向全球模式转变的关键，这有赖于地方政策企业家与国际组织间的紧密合作。尽管本文未对这一模式进行详细探讨，但它却是政策转移过程中的重要一环，值得未来研究进一步关注。

其次，政策如何跨越不同文化语境实现本地化，已成为政策转移研究的核心议题。中国的经验表明，这种跨文化适应既要尊重当地制度环境，又要保持核心政策目标的一致性。例如，中国在推广可再生能源技术（如光伏和风电）时，通过技术适配和能力建设，既输出标准化设备，又为东道国培养本土运维团队，实现从“硬性移植”到“软性融合”的转变。传统上以新自由主义为代表的“霸权型”政策转移模式，往往通过欧美国家主导的全球网络传播，并逐步渗透到处于“边缘”地位的全球南方国家。然而，这种模式的跨国界适用性存在固有局限。在实践中，政策往往需要根据各国具体国情进行调整。若忽视目标国家与地区独特的历史背景、文化传统、政治体制与社会结构，尤其是制度语境和治理机制的差异，强行照搬他国成功经验，不仅可能引发“水土不服”，还可能造成政策执行的低效甚至失败。因此，在政策转移过程中重视本地条件的适配性，是实现有效本地化与持续影响的关键。地方政府与政策制定者并非被动接受外来模式，而是通过本土化对其进行再设计与创新，以契合本国的社会、政治与文化环境。政策转移与跨国政策借鉴并非简单的“复制粘贴”，而是涉及多方博弈、制度调适及本地创新的复杂过程。唯有通过灵活的制度适配与跨主体协同合作，才能将外来经验

转化为内生实践，实现本土化。

最后，国际与国内的政策关系是复杂且彼此影响的。向外输出政策实践，不仅有助于塑造国家的国际形象，提升其在全球治理中的话语权及影响力，更为关键的是，由此获得的国际认可能够形成反向传导机制，为相关国内政策赋予更强的合法性与政治支持。以光伏产业技术标准输出及生态文明理念传播为代表，中国在可再生能源领域的政策转移实践，不仅为全球清洁能源治理提供了中国方案，更通过国际认可反向推动了国内“双碳”目标下的制度创新，从而形成了内外联动、相互促进治理能力提升的良性循环。由此可见，国际政策与国内政策在全球治理背景下形成了相互嵌套、彼此影响的多层次结构。面对这一复杂格局，国家需在融入全球政策框架的同时保持制度灵活性，通过动态调整自身政策体系，在实现国内治理目标和参与国际规则塑造之间达成平衡。

五、结论

本文构建“能力-目标”分析框架，以中国参与全球生态治理中的绿色金融政策、光伏发电政策及生态红线保护政策为案例，从“政策能力差异性”和“政策目标模糊性”两个维度，分析影响国际政策转移路径选择的关键因素。研究发现，当主体间政策能力差异较大且目标模糊性较弱时，工具性政策转移易被采纳；当政策能力差异较大且目标模糊性较强时，政策主体倾向于选择制度性转移模式；当政策能力差异较小且目标模糊性较弱时，理念性转移模式更为常见；而当能力差异较小但目标模糊性较强时，政策转移则难以发生。

本文回应现有国际政策转移研究对转移路径差异及成因关注不足的问题。已有研究虽从强制干预、内生变革及国际制度等多角度切入，但往往只侧重输出国或输入国单方角色，且仍延续以全球北方国家为中心的传统分析路径，未能有效解释多元主体互动下政策转移路径选择的差异。本文通过引入政策能力与目标模糊性理论，从输出方与输入方双方的互动关系出发，识别影响转移路径选择的关键变量，弥补现有文献在系统性解释力和分析层次上的局限，为理解不同国家（特别是全球南方国家）在国际政策转移中的行为逻辑与动因提供了新的理论视角。

本文亦回应了学界关于学科融合的呼吁，致力于推动政策科学与国际关系学的整合，弥合两者间的理论与方法鸿沟。政策转移的核心在于促进公共政策在国际与国内两个层级间流动，这种跨层级互动将始终是全球治理研究的核心议题。各国间的政策转移与相互学习，不仅是其参与全球治理的主要表现形式及潜在结果，而且逐渐演变为各国参与全球治理的战略选择和常态化工具。中国正深度参与全球治理，厘清国际公共政策转移的机制与效果，对理解中国在全球治理进程

中的作用具有重要意义。

尽管本文尝试探讨不同政策转移路径的影响因素，但对其作用条件的分析有待深化。其一，政策不对称性问题值得进一步关注。在国际政策转移过程中，权力与资源占优的国家难以保持价值中立，这种结构性优势可能导致政策准入机制与适配标准呈现系统性偏差。优势国家的政策范式更易获得跨国移植的制度性通道，而弱势国家的政策方案则面临更高的转移壁垒（Fordham & Asal，2007）。其二，跨国政策合作与竞争的动态机制亦值得深入探讨。国家在政策转移过程中，更倾向于合作、竞争还是对抗？这些外部因素如何影响政策转移的路径与效果？未来的研究若能对这些议题进行更系统的考察，将有助于更全面地揭示政策转移的复杂机制。

参考文献

蔡颖莉、朱洪革、李家欣（2024）. 中国生物多样性保护政策演进、主要措施与发展趋势. 生物多样性，32(5)：25-34.

Cai，Y. L.，Zhu，H. G.，& Li，J. X.（2024）. Biodiversity Conservation in China：Policy Evolution，Main Measures and Development Trends. *Biodiversity Science*，32(5)：25-34.（in Chinese）

曹德军（2024）. 大国领导力塑造与中美国际公共产品供给路径分析. 东北亚论坛，33(2)：63-78+128.

Cao，D. J.（2024）. Analysis of Great Power Leadership Shaping and the Path of International Public Goods Provision Between China and the United States. *Northeast Asia Forum*，33(2)：63-78+128.（in Chinese）

曹文轩（2024-07-31）. 中非热带农业科技合作持续深化. 人民日报. https：//paper. people. com. cn/rmrb/html/2024-07/31/nw. D110000renmrb_20240731_1-03. htm.

Cao，W. X.（2024，July 31）The Deepening China-Africa Cooperation on Tropical Agricultural S & T. *People's Daily*. https：//paper. people. com. cn/rmrb/html/2024-07/31/nw. D110000renmrb_20240731_1-03. htm.（in Chinese）

国家发展改革委（2022）. “十四五”可再生能源发展规划. https：//www. ndrc. gov. cnxxgkzcfbghwb202206/P020220601501054858882. pdf.

National Development and Reform Commission.（2022）.“14th Five-Year” Renewable Energy Development Plan. https：//www. ndrc. gov. cnxxgkzcfbghwb202206/P020220601501054858882. pdf.（in Chinese）

胡键（2020）. “一带一路”的国际公共产品功能与中国软实力的提升. 国外社会科学，(3)：4-18.

Hu，J.（2020）. The Global Public Goods Function of the Belt and Road Initiatives and the Enhancement of China's Soft Power. *Social Sciences International*，(3)：4-18.（in Chinese）

刘伟（2012）. 国际公共政策的扩散机制与路径研究. 世界经济与政治，(4)：40-58+156-157.

Liu，W.（2012）. The Diffusion Mechanism and Path of International Public Policy. *World Economics and Politics*，(4)：40-58+156-157.（in Chinese）

马骏（2016）. 中国绿色金融的发展与前景. 经济社会体制比较，(6)：25-32.

Ma，J.（2016）. The Evolution of and Prospect for Green Finance in China. *Comparative Economic & Social Systems*，(6)：25-32.（in Chinese）

马骏（2025）. 关于我国绿色金融与转型金融发展的若干问题. 新金融，(5)：3-7.

Ma，J.（2025）. Several Issues on the Development of Green Finance and Transitional Finance in China. *New Finance*，(5)：3-7.（in Chinese）

史育龙（2024）. 共建“一带一路”多边合作：进展、挑战与路径. 当代世界，(10)：64-69.

Shi，Y. L.（2024）. Multilateral Cooperation on the Belt and Road Initiatives：Progress，Challenges，and Paths. *Contemporary World*，(10)：64-69.（in Chinese）

宋卫清（2008）. 国家间公共政策的转移——概念、研究态势和理论. 公共管理学报，(4)：36-45+124.

Song，W. Q.（2008）. Policy Transfer among Nations：Conceptualization，Research Trends and Theory Building. *Journal of Public Management*，(4)：36-45+124.（in Chinese）

田旭、徐秀军（2021）. 全球公共产品赤字及中国应对实践. 世界经济与政治，(9)：128-154+159-160.
Tian，X.，& Xu，X. J.（2021）. The Deficit of Global Goods and China's Response. *World Economics and Politics*，(9)：128-154+159-160.（in Chinese）

外交部（2023-09-13）. 关于全球治理变革和建设的中国方案. https：//www. mfa. gov. cn/ziliao_674904/zcwj_674915/202309/t20230913_11142009. shtml.
Ministry of Foreign Affairs.（2023，September 13）. China's Proposal on Reform and Development of Global Governance. https：//www. mfa. gov. cn/ziliao_674904/zcwj_674915/202309/t20230913_11142009. shtml.（in Chinese）

王法硕、王如一（2021）. 中国地方政府如何执行模糊性政策？——基于A市"厕所革命"政策执行过程的个案研究. 公共管理学报，18(4)：10-21+166.
Wang，F. S.，& Wang，R. Y.（2021）. How Do Chinese Local Governments Implement Ambiguous Policy? A Case Study of the "Toilet Revolution" Policy in the City A. *Journal of Public Management*，18(4)：10-21+166.（in Chinese）

吴志成、刘培东（2020）. 全球发展赤字与中国的治理实践. 国际问题研究，(4)：20-41+138-139.
Wu，Z. C.，& Liu，P. D.（2020）. Global Development Deficit and China's Governance Efforts. *International Studies*，(4)：20-41+138-139.（in Chinese）

谢喆平（2010）. 中国与联合国教科文组织的关系演进——关于国际组织对成员国影响的实证研究. 太平洋学报，18(2)：28-40.
Xie，Z. P.（2010）. Evolution of the Relations Between China and UNESCO：A Demonstration of the Influence of International Organizations on Their Member Countries. *Pacific Journal*，18(2)：28-40.（in Chinese）

新华社（2015-11-18）. 强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献（全文）. http：//www. scio. gov. cnxwfbgwyxwbgsxwfbh/wqfbh_2284/2015n_9477/2015n11y19r/xgbd_10116/202207/t20220715_190088. html.
Xinhua News Agency.（2015，November 18）. Enhanced Actions on Climate Change：China's Intended Nationally Determined Contributions（Full Text）. http：//www. scio. gov. cnxwfbgwyxwbgsxwfbh/wqfbh_2284/2015n_9477/2015n11y19r/xgbd_10116/202207/t20220715_190088. html.（in Chinese）

新华社（2022-12-09）. 中国生态保护红线为全球生物多样性保护提供创新解决方案. https：//www. gov. cn/xinwen/2022-12/09/content_5731106. htm.
Xinhua News Agency.（2022，December 9）. China's Ecological Conservation Red Lines Provides Innovative Solutions for Global Biodiversity Protection. https：//www. gov. cn/xinwen/2022-12/09/content_5731106. htm.（in Chinese）

新华社（2024a-03-28）. 领跑全球惠及世界：图说中国光伏产业发展. https：//www. yidaiyilu. gov. cn/p/05DU7I3F. html.
Xinhua News Agency.（2024a，March 28）. Leading the World，Benefiting the World：The Development of China's Photovoltaic Industry in Pictures. https：//www. yidaiyilu. gov. cn/p/05DU7I3F. html.（in Chinese）

新华社（2024b-12-08）. 中埃携手打造阳光美好生活——访埃及沙漠里的中国光伏企业. https：//www. yidaiyilu. gov. cn/p/0SG2C67L. html.
Xinhua News Agency.（2024b，December 8）. China and Egypt：Crafting a Solar-Powered Brighter Future：A Visit to a Chinese Photovoltaic Company in the Egyptian Desert. https：//www. yidaiyilu. gov. cn/p/0SG2C67L. html.（in Chinese）

徐伟忠（2002）. 全球化条件下的南南合作. 世界经济与政治，(12)：61-66.
Xu，W. Z.（2002）. South-South Cooperation under the Condition of Globalization. *World Economics and Politics*，(12)：61-66.（in Chinese）

杨娜（2022）. 全球公共产品的属性探讨——兼论中国推动新冠疫苗成为全球公共产品的挑战及路径. 国际政治研究，43(4)：9-30+5.
Yang，N.（2022）. Analyzing the Attributes of Global Public Goods：Challenges and Paths for China to Promote Covid Vaccines as a Global Public Good. *The Journal of International Studies*，43(4)：9-30+5.（in Chinese）

于宏源（2021）. 多利益攸关方参与全球气候治理：进程、动因与路径选择. 太平洋学报，29(2)：1-14.
Yu，H. Y.（2021）. Multi-stakeholders' Participation in Global Climate Governance：Process，Motivations and Path Selection. *Pacific Journal*，29(2)：1-14.（in Chinese）

中国科学院空天信息创新研究院（2025-07-30）. UNDESA-CBAS举办系列活动合力推动小岛屿发展中国家可持续发展目标实现. https：//www. aircas. ac. cn/dtxw/hzjl/202507/t20250730_7899341. html.
Aerospace Information Research Institute，Chinese Academy of Sciences.（2025，July 30）. UNDESA-CBAS Hosts Events to Help Small Island Developing States Achieve the SDGs. https：//www. aircas. ac. cn/dtxw/hzjl/202507/t20250730_7899341. html.（in Chinese）

朱旭峰、王海渊（2012）. 国际组织在政策转移中的作用研究——以UNDP参与中国小额信贷政策为例. 中国行政

管理，(2)：45-49.

Zhu，X. F.，& Wang，H. Y.(2012). Roles of International Organizations in Policy Transfer：The Participation of the UNDP in the Micro-Credit Policy in China. *Chinese Public Administration*，(2)：45-49.(in Chinese)

庄贵阳、周伟铎(2025). 全球生态公共产品供给的机遇共享范式——基于中国的理念与实践. 世界经济与政治，(4)：35-57+164-165.

Zhuang，G. Y. & Zhou，W. D.(2025). Opportunity-Sharing Paradigm for Global Ecological Public Goods Supply：Evidence from China. *World Economics and Politics*，(4)：35-57+164-165.(in Chinese)

周弘(2023). 国际援助的多样性与共同性——一种全球的视角. 中国社会科学，(5)：167-187+208.

Zhou，H.(2023). Diversity and Commonality in International Aid：A Global Perspective. *Social Sciences in China*，(5)：167-187+208.(in Chinese)

Benson，D.，& Jordan，A.(2011). What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*，9(3)：366-378.

Capano，G.，Howlett，M.，& Ramesh，M.(2015). Bringing Governments Back in：Governance and Governing in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis：Research and Practice*，17(4)：311-321.

De Jong，M.，Lalenis，K.，& Mamadouh，V.(Eds.).(2002). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation：Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Dordrecht：Springer Science+Business Media B. V.

Dolowitz，D. P.，& Marsh，D.(2000). Learning from Abroad：The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*，13(1)：5-23.

Dudley，N.，& Stolton，S.(Eds.).(2022). *Best Practice in Delivering the 30x30 Target：Protected Areas and Other Effective Area-Based Conservation Measures (2nd Edition)*. Bristol：Equilibrium Research；Arlington，VA：The Nature Conservancy.

Egypt Government.(2023，June 26). *Egypt's Updated Nationally Determined Contribution*，https：//unfccc. int/sites/default/files/NDC/2023-06/Egypts%20Updated%20First%20Nationally%20Determined%20Contribution%202030%20%28Second%20Update%29. pdf.

Fordham，B. O.，& Asal，V.(2007). Billiard Balls or Snowflakes? Major Power Prestige and the International Diffusion of Institutions and Practices. *International Studies Quarterly*，51(1)：31-52.

Jones T.，& Newburn T.(2002). Learning from Uncle Sam? Exploring US Influences on British Crime Control Policy. *Governance*，15(1)：97-119.

Jung，C. S.(2011). Organizational Goal Ambiguity and Performance：Conceptualization，Measurement，and Relationships. *International Public Management Journal*，14(2)：193-217.

NIES.(2021，December 25). China's Ecological Conservation Redline (ECR) Was Highly Recognized by International Community. https：//www. nies. org/ywznewsnews/202203/t20220330_1018207. html.

Porto de Oliveira，O.(2017). *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting：Ambassadors of Participation，International Organizations and Transnational Networks*. Cham：Springer.

Porto de Oliveira，O.，& Pal，L. A.(2018). New Frontiers and Directions in Policy Transfer，Diffusion and Circulation Research：Agents，Spaces，Resistance，and Translation. *Revista De Administração Pública*，52(2)：199-220.

Subrahmanyam，G.(2006). Ruling Continuities：Colonial Rule，Social Forces and Path Dependence in British India and Africa. *Commonwealth & Comparative Politics*，44(1)：84-117.

Ugyel，L.，& Daugbjerg，C.(2020). Successful Policy Transfer and Public Sector Reform in Developing Countries. *Policy & Politics*，48(4)：603-618.

UK Government.(1981). *Wildlife and Countryside Act* 1981. https：//www. legislation. gov. uk/ukpga/1981/69/contents/enacted.

UK Government.(1994). *Biodiversity：The UK Action Plan*. https：//data. jncc. gov. uk/data/cb0ef1c9-2325-4d17-9f87-a5c84fe400bd/UKBAP-BiodiversityActionPlan-1994. pdf.

Wu，X.，Ramesh，M.，& Howlett，M.(2015). Policy Capacity：A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities. *Policy and Society*，34(3-4)：165-171.

Zhang，H.，Wu，K.，Qiu，Y.，Chan，G.，Wang，S.，Zhou，D.，& Ren，X.(2020). Solar Photovoltaic Interventions Have Reduced Rural Poverty in China. *Nature Communication*，11(1969).

责任编辑：岳经纶

“隐喻的陷阱”：主题模型在公共政策研究中的应用与边界

廖　力　冯乃康　易洪涛*

【摘要】论文引入“隐喻”的概念，对主题模型在公共政策研究中的应用进行方法论反思。研究者在解释主题模型输出时，往往经历一个“双重映射”的过程：一是将统计生成的词语分布映射为“主题”，二是再把这一“主题”与具体的理论概念对应。然而，若忽视这两次映射所依赖的不同预设，就可能陷入“隐喻的陷阱”，从而损害研究结论的可信度。论文总结了双重映射中的三类典型陷阱，即生成偏误、语义漂移与符号误配，并在此基础上提出一套诊断框架，用以识别并量化模型输出与理论概念之间的差异。通过基于三类常见政策语料的实证检验，研究发现，模型结果与理论驱动的编码之间存在系统性的偏差。这一发现提示研究者在应用主题模型时，必须对其方法论假设有清醒的认识，反思理论与方法的契合性，并在研究设计中作出必要的调整，以规避“隐喻的陷阱”。论文不仅深化了对主题模型在社会科学中应用边界的理解，也为计算社会科学研究提供了新的分析视角与实践指引。

【关键词】主题模型　文本分析　方法论　大数据　内容分析

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2026）05-0178-18

一、引言

在公共政策研究中，文本是洞察政策过程的关键切入点。无论是分析政策法案（李智超，2024），还是考察新闻（Giordono et al.，2020）、社交媒体（孙宗锋、郑跃平，2021）或政务平台（王锐、倪星，2023；Jiang et al.，2019），文本

* 廖力，西南交通大学公共管理学院助理教授。冯乃康，香港大学公民社会与治理研究中心博士后。通讯作者：易洪涛，中国人民大学教授。感谢匿名评审专家、编辑部和编委会专家对本文提供的帮助。感谢王路昊在数据收集与论文写作过程中提供的支持。感谢陈文娜、李晓天、宋鑫淼对本文写作提出的建设性建议。

都提供了重要的研究素材。近年来，随着技术的进步，公共政策研究可以使用的文本规模以及相应的分析工具激增。其中，以主题模型（Topic Model）为代表的无监督学习方法，因其高效的大规模文本分析能力和对文档隐含语义的结构化解析，在公共政策领域的应用尤为引人注目。主题模型的使用有效节省了文本处理的时间和精力，扩大了可分析语料库的范围和规模，也拓展了公共政策以及更广泛的社会科学研究者可以提出和回答的问题类型（DiMaggio et al.，2013）。

在社会科学中，学者使用主题模型往往需要运用理论视角解读其生成的结果（Ying et al.，2021），或是在假设检验中应用主题模型（Battaglia et al.，2024）。这种用法使主题模型不仅仅是一个降维与聚类的统计工具，而成为与学科理论紧密互动的方法论接口。正因如此，主题模型在社会科学中的使用面临新的挑战：主题模型常被当作测量工具用以从文本中捕捉抽象概念，但相关“测量”往往缺乏系统的效度检验（Ying et al.，2021）；其功能与多种定性编码方法存在交叉，但二者在认识论与方法论预设上存在差异，导致其兼容性问题难以通过技术手段直接解决（Isoaho et al.，2021）。

既有研究主要聚焦于主题标签的合理性，即讨论在多大程度上可以为模型输出赋予特定的理论或意识形态含义（Ying et al.，2021）。这些检验需要预设主题模型的输出与理论概念之间的确存在对应关系。而在公共政策研究的实际语境中，存在一些更加复杂的情况：研究者常常赋予同一模型输出以不同的理论意义，使得“主题”似乎能同时对接彼此并不等同的概念，而这一现象甚至可能出现在标签本身已经过合理性验证之后。此外，现有研究多数将主题模型置于定量研究的分析流程之中，即便有学者提供了一个从认识论、方法论层面反思主题模型在定性研究中使用的范式，其应用范围仍然受到限制（Isoaho et al.，2021）。

本文在既有关于主题与理论关系讨论的基础上，引入“隐喻的视角”这一概念（莱考夫、约翰逊，2015），提出一个用于理解上述现象的分析框架。本文认为，主题模型的使用涉及双重映射：一是在模型输出的词组（“源域”）与主题标签（“目标域”）之间建立映射关系，二是在“主题”这一通用概念与具体理论术语（“议程”或“话语”等）之间建立映射。这些隐喻虽有助于使用者将降维算法抽取的文本信息转化为易于被理解和运用的研究内容，但隐喻在凸显“源域”某些特征的同时，也隐藏了另一些特征，使研究者可能过度延伸“源域”的内涵，从而促成模型输出能与多种理论概念挂钩的现象。当研究者从特定的理论视角出发，却忽视被隐喻隐藏的“源域”的特点，因而作出不当的研究设计或者不当的结果解读的时候，就落入了本文所称的“隐喻的陷阱”。

本文据此提出一种用于识别“隐喻陷阱”的验证方法，并在多个公共政策常用语料上进行了实证检验。研究结果显示，主题模型生成的主题并非总能与原方法生成的主题完全对应，这要求研究者在研究设计中更加审慎地考量理论框架与

方法的契合度。本文通过双重映射框架揭示主题模型使用中的方法论机制，识别“生成偏误”“语义漂移”和“符号误配”等典型陷阱，并提出以“双重编码比对”为核心的验证路径，同时将隐喻分析从理论建构拓展至研究方法，为计算方法的方法论反思提供分析框架。

二、隐喻的陷阱

在当代社会科学中，隐喻被视为一种根本性的认知机制（莱考夫、约翰逊，2015），它通过将一个相对具体、结构清晰的“源域”映射到一个更为抽象、结构模糊的“目标域”，帮助研究者理解复杂的社会现象。隐喻的关键特征在于其系统性，围绕一个核心隐喻，会衍生出一整套相互关联的概念。例如，在“争论即战争”的隐喻下，人们会系统性地使用“攻击”“捍卫”“阵地”等战争词汇来描述论辩行为。但正因如此，隐喻在凸显某些特征的同时，也必然遮蔽其他可能性，如“战争”的隐喻弱化了争论中的合作维度。

隐喻在公共政策乃至整个社会科学领域中具有不可替代的作用（Swedberg，2020）。隐喻帮助许多经典理论抽象出了复杂微妙的政策动态。例如，多源流框架建立在“政策过程如同溪流交汇”的隐喻之上，“垃圾桶模型”以高度直观的形象刻画决策逻辑，而“间断-均衡理论”则借用了生物进化的叙事来解释政策变迁（Baumgartner et al.，2018；Howlett et al.，2015）。这些生动的隐喻，极大地降低了理论的理解门槛，使其得以广泛传播和应用。

然而，隐喻的使用始终伴随着结构性风险。本文所谓“隐喻的陷阱”，是指研究者在隐喻的映射过程中未能清晰区分“源域”与“目标域”，从而导致特征错置或混用，进而造成理解与推理偏差。换言之，陷阱发生在断言“A是B”且忽略了“A并不等于B”的事实的时候（Swedberg，2020）。由于隐喻天然具有这种模糊性，这种风险并非偶发，而是内嵌于这一认知机制中。

从“源域”和“目标域”的关系上来说，研究者踏入“隐喻的陷阱”有两种表现：一种是把“源域”的特征削减为与目标域相似的部分，另一种则是反过来把只存在于“目标域”中的特征强加到“源域”之上。前者导致解释片面化。例如，“政策网络”隐喻突出关系与互联，却弱化了时间性与动态性（Pump，2011）；“政策周期”或“管道”隐喻强化了线性过程，却遮蔽了政策过程的反馈与非线性（Howlett et al.，2015）。后者则制造虚假属性。例如，部分研究将“政策网络”当作具有边界与机制的真实治理结构（Dowding，1995；Pappi & Henning，1998），甚至出现“再实在化”倾向，即将其滥用为缺乏实证支撑的泛化框架（Börzel，2011）。

缺乏对“源域”与“目标域”的清晰界定，还会造成理论停滞或内在矛盾（Kochis，2005）。例如，“政策学习”隐喻因界定不一而难以形成统一的框架

(Goyal & Howlett, 2018)，而“溪流”隐喻亦在应用范围不断扩展中被稀释，难以保持解释自洽。

三、隐喻视角下的主题模型

隐喻不仅塑造了公共政策的理念，也渗透到了研究方法中。本文所探讨的主题模型，正是运用隐喻来阐释抽象数理过程的典型范例。在这个隐喻关系中，模型输出的数学向量是“源域”，而人类经验中对“主题”的理解则是“目标域”。正由于两者在信息结构上存在相似之处，模型输出才能被映射到“主题”这一概念上。

然而，由于隐喻只凸显部分属性，所以主题模型的输出蕴含重要信息这一特点被不断强化，而作为统计模型的基本预设则被忽略。由于公共政策研究多以理论为导向，学者在使用主题模型时，不可避免地需要将其输出与特定的理论概念相结合。这就催生了一个“双重映射”的认知过程：第一重映射是从模型的统计输出到“主题”这一通用标签；第二重映射则是从“主题”标签到具体的理论概念，如“议题”“框架”或“话语”等。主题模型的输出通过两层映射与理论概念形成最终映射。映射链条越长，落入“隐喻的陷阱”的可能性也越大。

如前所述，隐喻的陷阱源自对映射关系的认知偏差。因此，本文下一步的讨论需要回到映射的成立条件本身，明确哪些相似性支撑了映射，哪些差异性被隐喻遮蔽。据此，本文的分析框架是首先界定双重映射的逻辑，其次点明被遮蔽的模型前提，最后据此归纳三类典型的陷阱。为使论证具备可检验性，本文以最常用的潜在狄利克雷分配（Latent Dirichlet Allocation，LDA）为例，说明其生成假设和数据表示如何具体塑造这些陷阱。

（一）向量到主题的映射

主题模型的第一层映射，是将模型输出的概率向量理解为“主题”。从统计学上看，主题模型是一种概率降维技术，本质上是将高维、稀疏的文档-词项矩阵（Document-term Matrix）分解，推断出能解释该矩阵生成的不可观测的潜变量（Blei，2012）。而在日常语境中，“主题”既可以指向某种现象，也可以指向一种认知方式，其内涵远比统计学意义上的“主题”宽泛而复杂。

当主题模型的输出映射到日常语境中的“主题”时，研究者实际上是从一个定义清晰而相对狭窄的概念，跨越到一个宽泛的概念之中。若忽视主题模型自身的特殊限定，便容易被隐喻所遮蔽。本文以 LDA 为例，说明该映射过程中容易被忽略的若干关键预设。

第一，生成假设。LDA 假定每个文档是主题的混合体，每个主题则由一系列

词语及其概率构成。文档的生成过程是先按概率分布选择少量主题，再据该主题的概率分布选择相应词语（Blei，2012）。这一假设对“主题”的含义施加了重要限制。其一，“主题”本质上是词语共现模式的抽象，关注的是文本“说了什么”，而社会科学研究常常还关注“没说什么”。其二，一篇文本的主题数量应该是少量的（Telgarsky，2013），这也对应了一种将主题模型用于“筛选特定主题文本”的常见用法。

第二，数据表示方式。LDA 使用词袋模型（Bag of Words，BOW）来表示文本，将每一篇文档简化为无序的词语集合，仅记录出现词语的权重。这一处理在多数情况下是可接受的，但它也必然损失语序与语境信息。例如，“支持民生改革”与“改革支持民生”在词袋表示中等价，但其隐含侧重点并不完全相同。

此外，LDA 模型还包含其他几个重要预设：文档顺序无关紧要，文档之间相互独立，以及主题数量固定。前两者在简化计算的同时弱化了文本间的关联，后者则要求研究者预先设定主题数量，这往往依赖经验作出判断。

总之，在第一层映射中，研究者必须始终明确主题模型中的“主题”究竟指的是什么。如果只看到隐喻凸显出的相似性（概率向量“像”主题），而忽略生成与表示假设对“源域”本身的严格限定，便容易将统计产物误认为与日常语境或理论范畴下的“主题”完全等同，从而进一步陷入隐喻陷阱。

（二）主题到理论概念的映射

第二层映射发生在研究者将“主题”进一步对接到具体理论概念时，如政策议程（Policy Agenda）、政策问题（Policy Issue）、政策框架等（Lubell et al.，2022）。之所以可能形成这种联系，是因为“主题”内涵相对宽泛，其部分含义确实可以与不同理论概念产生交集。例如，政策文本的实质内容既可以被视为政府的政策议程，也可以称其为该文本的主题（Nowlin，2016）；而一条评论时事的微博，其主题同样可以被理解为政策问题（Aslett et al.，2022）。

需要强调的是，这一层映射的成立必须以前一层映射为前提。只有当统计输出已经被确立为“主题”，研究者才可能进一步把“主题”与更精确的理论概念相对应。以“政策问题”和“政策议程”为例，二者虽然都可通过“主题”表述，却存在重要差异。政策问题通常指那些长期存在但未受到充分关注的困境或新兴挑战，而政策议程则是指已被政府认可、重视并准备付诸行动的一系列议题（Baumgartner et al.，2018）。因此，它们在文本中的呈现方式（隐晦、明显）、所依赖的文本类型（社交媒体评论、政府政策文件）以及所采用的分析方式（开放式编码、标准化编码）均有所不同。

在第二层映射中的“源域”是第一层的“目标域”，即“主题”。由于“主题”这一词汇本身足够宽泛，它总能与不同的理论概念建立起某种对应关系，因

此研究者常常觉得这种映射“自然而然”。然而，看似合理的对应忽略了第一层映射的约束条件：模型输出作为“源域”，是在严格的生成假设下被限定为概率分布的产物；若忽略约束，“主题”就会被当作一个开放的、没有边界的中介，从而在第二层映射中被套入各类理论框架，导致模型输出与理论解释之间出现断裂。

陷阱并非偶然的错误，而是映射过程中的结构性风险。研究者若忽视映射的前提，就可能把模型输出与理论概念直接等同。理解映射机制有助于研究者识别并规避这些风险。接下来，本文将结合主题模型在公共政策中的应用，展示三类典型的陷阱，即第一层映射中的生成偏误和语义漂移，以及第二层映射中的符号误配。

（三）陷阱的具体表现

公共管理与政策研究近年来大量采用主题模型。自诺林将其用于国会辩论中的政策问题识别以来（Nowlin，2016），研究者在政策议程（李智超，2024；Giordono et al.，2020）、政策问题（Nowlin，2016；方洁、赵倩，2025）、政策框架与叙事（Aslett et al.，2022；Jones et al.，2022）、领导与组织特质（康伟、周润，2024）等多个方向均有尝试，方法上也常把主题模型作为“管道”服务于回归（刘河庆，2020）、定性比较分析（Qualitative Comparative Analysis，QCA）（Giordono et al.，2020）、网络分析（Cross et al.，2023；王路昊、林海龙，2021）等下游研究。正因为用途广、场景杂、链条长，主题模型与理论概念之间的双重映射容易被“自然化”，从而放大隐喻两类机制所诱发的风险。映射机制与陷阱表现如图 1 所示。

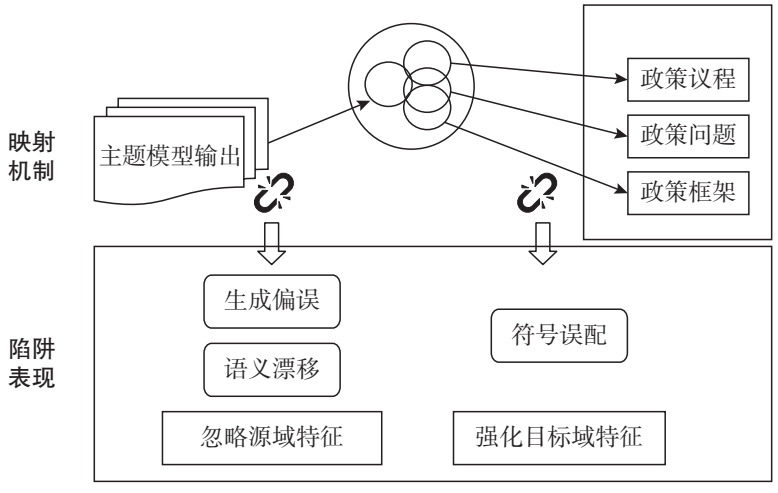


图 1　理论框架

资料来源：作者自制。

图 1 对这一逻辑关系进行了直观呈现，它展示了双重映射的一般机制以及由此可能引发的三类陷阱：在第一次映射过程中，研究者若忽视主题模型生成过程中的方法论前提，就可能陷入“生成偏误”和“语义漂移”；而在第二次映射过

程中，研究者若过度依赖主题标签与理论概念的对接，则可能出现“符号误配”。

1. 生成偏误

生成偏误发生在第一层映射过程中，本质上缘于研究者在使用主题模型时忽略了其生成假设。LDA 模型遵循“少量主题混合”的逻辑，先从狄利克雷分布 *Dir*（α）抽取文档的主题分布向量 θ，确定该文档与各主题的关系；随后针对文档中的每个词语，先根据 θ 抽取一个主题，再依据该主题的词语分布生成具体词项。这一假设既有数学上的支撑（Telgarsky，2013），也与“多数文本只围绕少数核心议题”这一直观经验相契合。因此，研究一般不会通过在模型配置中调节 α 来改变该设定。

但在实践中，一个文本是否满足只有少量主题的假设，因研究视角而异。例如，在政策问题研究中，“不同行动者往往围绕一到两个核心诉求争夺对问题的定义”这一假设比较容易得到满足；而相关文本（如领导留言板、请愿平台留言）篇幅有限，本身就难以容纳过多主题（方洁、赵倩，2025）。诺林开发了一个理论模型，有效地展示了政策问题生成过程与主题模型生成过程的一致性（Nowlin，2016）。

但在测量政策议程时，这一假设并不总是成立。作为间断-均衡、多源流、政府注意力等理论中的关键概念（李智超，2024；Giordono et al.，2020），研究者通常通过政府工作报告、内部沟通文书或新闻报道来加以测量（刘河庆，2020；孙宗锋、郑跃平，2021；Giordono et al.，2020）。使用新闻报道或社交媒体时，单篇报道往往只涉及少数议题，与 LDA 假设相对契合。但是，从政府工作报告中提取政策议程时，文本的呈现逻辑是尽可能展示政府关注的全部问题，因此与“少量”的逻辑不符。此时，即便模型仍能产出若干“主题”，这些主题与研究者想要提取的政策议程之间也可能存在系统偏差，而政策议程又往往被用于检验间断-均衡理论，叠加该理论自身对数据分布的敏感性，就更易导致不当结论。一个常见的修正做法是，将自然段等较小单位视为基本分析单元，预设“每个段落只覆盖少数议程”，以在一定程度上重建生成假设的合理性（Jiang，2018）。

类似的问题也出现在其他应用中。既有研究展示了一个类似的问题，作者试图用主题模型证明“更长的法规文本意味着更多的议题”这一假设，但主题模型是否是证明该假设的最好工具值得商榷（Beaulieu-Guay et al.，2023）。

对于框架和故事情节等宣称可以使用主题模型的理论概念（Jones et al.，2022），其合理性主要依赖于主题模型认为主题是词语的概率分布这一部分。这部分的假设给予研究者解读上的灵活性。例如，有学者指出，同一个词在不同主题下表达的含义有所区别，这一特征与文化社会学所强调的意义从关系中产生的观点有着相似之处（DiMaggio et al.，2013）。但问题在于，这些概念在文本中的呈现方式往往不受数量的限制，这与主题模型的生成过程存在很大差异。

2. 语义漂移

语义漂移则与主题模型的词袋假设密切相关。词袋模型将每篇文档视为一个无序词语集合，只保留词语出现与否及其权重，这意味着：第一，词语的顺序和文本的结构不蕴含信息；第二，信息的重要性仅与词语的频率或权重相关。因此，语义漂移指的是模型在忽视结构和语境的前提下，可能无法准确捕捉同一词组在不同时空或结构位置上的意义差异。

对于公共政策研究者而言，文本结构，特别是政策文本的结构是重要的，无论是词语或句子出现的先后顺序、频率，还是更宏观的段落结构，都与写作者试图传达的信息密切相关（李林倬，2013；谢振达，2024）。例如，李林倬（2013）区分了政府文件中的自然序、叙事序与强度序，每一种序都可被视为对议程重要性不同维度的测量。主题模型在词袋假设下很难捕捉叙事序中隐含的重要性排序。

小标题结构同样打破了词袋假设。小标题不仅是对后文内容的压缩概括，也可视其为议程信号。在某一小标题下，具体政策安排可能与标题指称的议程存在偏离。例如，在政府工作报告中，“保障妇女儿童权益”曾经被归入“计划生育”条目，近年来则被置于“加强和创新社会治理”框架下。主题模型可以识别“保障妇女儿童权益”在语义上更接近哪类议程，却难以捕捉这种框架转换所透露的组织间合作关系与政策定位变化（Ma et al.，2025）。

这一点对下游分析尤为关键。主题模型给出的政策议程或政策问题的“权重”，与考虑叙事顺序或文本结构后得到的结论可能截然不同。更重要的是，主题模型常被用作回归或网络分析的前置步骤（刘河庆，2020；Cross et al.，2023），其他研究也表明，主题分析中的误差会对下游估计产生显著影响（Battaglia et al.，2024）。因此，研究者需要随时意识到这条被遮蔽的假设的存在，根据素材选择最合适的方法与设计。

此外，“信息的重要性仅与词频相关”这一假设，在不同理论语境下的适用性具有明显差异。该假设与需要通过强调措辞来争夺话语权的问题定义、通过反复提及来展示优先事项的政策议程都有相似之处。但对于话语、修辞、故事情节等概念，即便可以将高频词视为一种强调策略（Aslett et al.，2022；Jones et al.，2022），它们的重要性也往往依赖于叙事位置、语境转折等结构性因素，而非均匀分布在文本之中。在这些场景下，单纯以词频作为重要性指标，易导致语义漂移。

3. 符号误配

符号误配发生在第二层映射之后，本质上是缘于研究者在解读主题模型输出时，将原本属于理论范畴（“目标域”）的特征过度加诸于模型生成的结果（“源域”）。换言之，如果说前两类陷阱主要来自研究者忽视了源域中被遮蔽的部分，那么符号误配则更多表现为研究者把“目标域”的概念强行压到“源域”上。

符号误配最直观的表现是，研究者在面对同一语料时，试图将其服务于不同的理论问题。例如，对于类似的语料，研究者既可以使用它来分析政府具体的政策工具（Goyal & Howlett，2021），也可以从行文风格、特定条款中看出领导特质（康伟、周润，2024）。在传统文本分析框架中，研究者可以直接从原文中根据研究目的提炼不同类型的信息；但在引入主题模型后，研究对象首先被压缩为一组主题，这些主题是算法在特定语料下生成的概率分布聚类，并不会随理论视角自动调整。于是，研究者要么试图用同一组主题结果去对接不同理论框架，要么在众多主题中挑选与研究目的最接近的一部分加以解读。两种策略在实践中虽具可操作性，却都要求研究者“事后”调和模型生成的主题空间与理论概念空间之间的张力。这导致一种新的测量误差，研究者真正关心的符号维度，并未在模型输出中得到一一映射。

类似的问题也出现在试图与既有编码体系对标的研究中。以议程研究为例，诸如比较议程项目（Comparative Agendas Project，CAP）等项目，通过长期实践形成了结构稳定的编码手册（李智超，2024）。然而，即便研究者在训练时将主题数量设定为与编码表相同，模型生成的主题与既有类别之间仍难以实现完全对应：前者依赖具体语料的统计分布，后者则基于理论与历史积累抽象出有限且固定的范畴。这种系统性偏离可以被视为“生成变量的测量误差”，若在下游实证分析中直接将模型主题当作既有编码的替代，就可能产生偏移并削弱推断的有效性。

无论是研究目的导向的多重解读，还是制度化分类导向的对标应用，这些符号误配都揭示了一个共同的问题，即模型生成的主题空间并不能天然地与研究者真正关心的符号性维度相对应。若不对这类差异进行额外修正与反思，主题模型在提供压缩与结构化便利的同时，也可能系统性地制造新的推断偏差，并在样本规模与模型复杂度提升时被进一步放大。

四、验证框架

针对“隐喻的陷阱”，本文提出的解决方案是完善现有的验证框架，用于系统评估数据、模型与理论之间的一致性，并据此诊断与修正研究设计。通过验证来完善建模和研究设计是规范使用主题模型的常见方法（Ying et al.，2021）。现有针对主题模型的验证框架主要集中于评估从主题生成到解读过程的准确性。这些验证方法可分为三类：第一类是统计验证，使用统计指标评估模型的预测能力和数据的拟合程度，例如，通过困惑度评估模型对未见文档的预测能力，或检验模型参数与数据的一致性（Roberts et al.，2014）；第二类是语义验证，关注主题的可解释性和内部一致性，通过词语入侵实验考察主题词之间的一致性，或人工检查主题分配与文档内容的匹配程度（Ying et al.，2021）；第三类是外部验证，将

主题模型与外部事件或数据进行关联，例如，检验主题流行度变化与现实事件的相关性，或将模型应用于不同类型的文本数据进行比较分析（Grimmer，2010）。这些验证方法隐含一个共同预设，即主题模型能完整反映研究者的理论框架或研究问题（Carlsen & Ralund，2022）。本文在完成上述基础验证后，比较了“模型编码”与“理论编码”在主题指代上的差异，以识别由“双重映射”引发的偏差。

验证的目标是提供一项设计层面的诊断，以识别当前研究中偏离的类型与程度。验证不是终点，而是设计迭代的起点，研究者可据此回溯生成假设、结构保留与理论对标等环节，调整分析方案并重新验证。

（一）基本流程

本文设计的验证流程如图 2 所示，它的起点是研究者通过统计验证或语义验证，获得一个他们认为的“最优模型”，即在该模型下，每个主题表达的语义清晰，且研究者认为能从主题中获取清晰的信息。

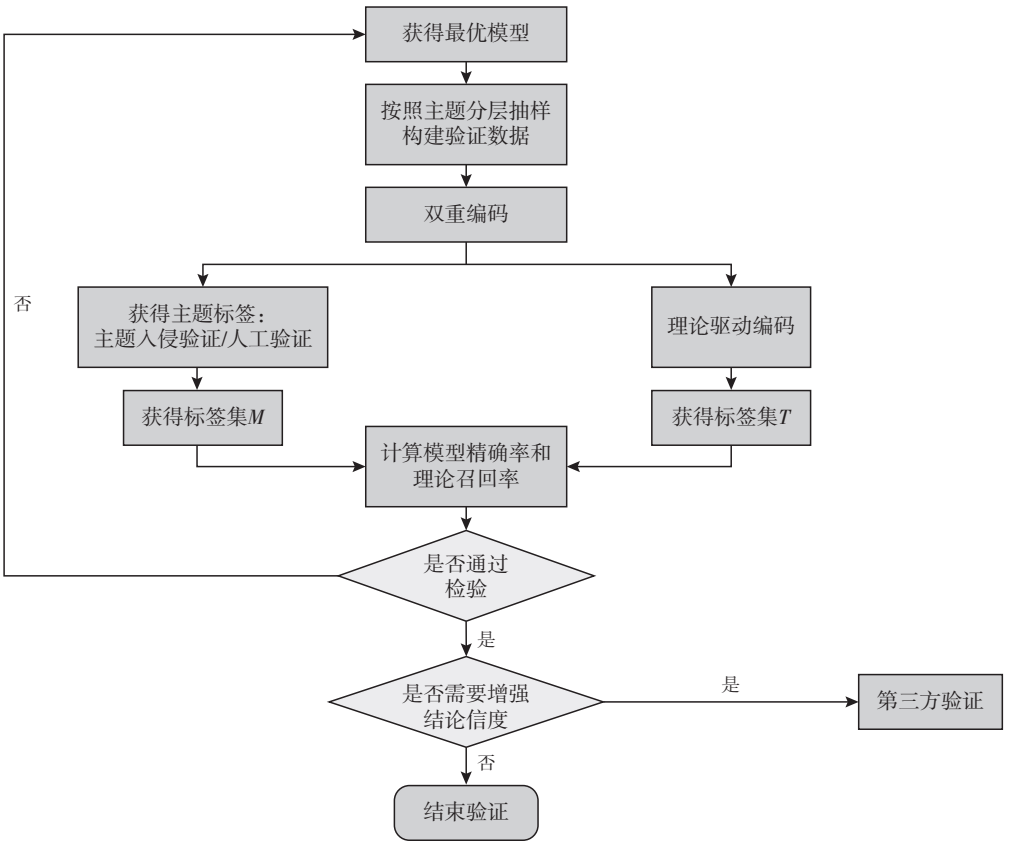


图 2　隐喻验证流程

资料来源：作者自制。

这一框架的核心部分是两个独立的编码过程及其结果的比较。研究者首先筛选出统计指标与语义解释性俱佳的“最优模型”，并通过分层抽样构建深度验证数据集；紧接着，研究者根据自己的研究问题和所依托的理论，对同一批文本样本进行人工编码。该框架代表了研究领域内对相关概念的既有共识或特定的理论视角，因此在本验证流程中被视为用以进行比较的基准。根据研究问题的不同，这一基准可以源自经典的编码手册（如比较议程项目编码体系），也可以是特定研究领域中被公认的编码方法。为确保基准的独立性与客观性，人工编码须由未参与模型构建的研究者独立完成，以严格阻断先验知识的干扰。

在完成双重编码后，本文采用了“理论重合度”作为基础评价指标，这一指标计算方式与分类任务中的准确率一致。进一步地，本文采用了一套源自多标签分类领域的集合匹配指标来量化隐喻的隐藏性。对于验证集中的每一篇文本，我们将模型赋予的主题标签视为“模型集 M”，将手工编码的理论标签视为“理论集 T”，并计算模型精确率、理论召回率两个核心指标。模型精确率衡量的是模型赋予的标签有多大比例是符合理论框架的，其计算式是$\frac{M \cap T}{M}$，是两个集合交集的大小与模型集大小的比值。理论召回率体现模型对理论概念的覆盖能力，即理论框架中的标签有多大比例被模型成功捕捉，其计算式是$\frac{M \cap T}{T}$，是两个集合交集的大小与理论集大小的比值。当每一个文本只需要一个标签的时候，我们计算每一个类别的标签的模型精确率与理论召回率，并计算均值。为确保评估结果的稳健性与可重复性，整个抽样、编码比对与相似性计算流程会经过多次迭代执行。

在研究者对自身研究设计有清晰认知的前提下，可借助这些辅助判断的指标工具，进一步验证和诊断。当模型精确率相对较高而理论召回率持续偏低时，并伴随系统性欠标注时，说明模型倾向于只捕捉最显著的少量主题，从而遗漏文本的多议程性，这体现为“生成偏误”。当精确率与召回率同时偏低且二者差距不大时，研究者可以在编码时随机改变文本结构，并获得扰动前后的模型标签集合 M_{pre} 和 M_{post}，结构扰动稳定度定义为 $E\left[\frac{|M_{pre} \cap M_{post}|}{|M_{pre} \cup M_{post}|}\right]$。理论上来说，如果文本的核心语义不变，那么轻微改变文本的段落结构或格式等呈现方式，不应显著影响模型的主题判断。因此，结构扰动稳定度越低，表明模型输出对文本结构变化越敏感，“语义漂移”风险越高。而当理论召回率较高但模型精确率明显偏低，并伴随系统性过标注时，这说明模型虽然覆盖了大部分理论标签，但在边界划分上存在过度泛化与错配，表现为“符号误配”。

需要注意的是，本框架将既有的理论操作化方案确立为参照系，旨在通过对比“统计生成”与“理论诠释”两种逻辑的系统性差异。这样的比较并非裁定孰

优孰劣，而是通过差异来揭示隐喻陷阱可能出现的环节。此外，尽管人工编码存在局限，但其作为理论逻辑的最佳代理仍具有不可替代的基准价值。

（二）实证检验

为展示验证框架的适用性，本文选取了公共政策研究中三个具有代表性的数据集：一是常用于研究公民诉求的人民网领导留言板数据（郑石明等，2021），二是用于测量政府注意力分配的政府工作报告数据（刘河庆，2020），三是用于政策话语分析的S市孵化器新闻报道数据（王路昊、林海龙，2021）。针对政府工作报告，考虑到段落通常围绕单一主题展开，且本文不聚焦于特定年度的议程，因此以段落为分析单位，未区分计划与总结部分。针对新闻报道数据，本文直接使用了王路昊和林海龙（2021）提供的涵盖1996—2016年的原始语料与编码手册。各数据集的基本信息详见表1。

表1　LDA主题模型实验参数与数据概况

数据集	语料库大小	主题数	抽样次数	数据层级	时间范围	编码方式
领导留言板	370929	33	10	省级、市级	2014—2020年	CAP编码手册
政府工作报告	225626	50	25	省级、市级	2013—2019年	CAP编码手册
媒体报道	83	10	10	市级	1996—2016年	建构扎根理论

资料来源：作者自制。

本文使用Python的Tomotopy中LDA模块对上述语料库分别进行了主题模型训练（Lee，2022）。主题数的确定遵循了理论与实践相结合的原则：首先通过困惑度分数和一致性分数确定合理范围，再结合研究目的确定最终数量。为提升编码信度，研究开发了辅助程序进行迭代验证，在标注过程中实时回溯原始文段，校验主题词向量与实际语义的一致性，直至标签准确反映文本内涵。

在验证阶段，本文采用分层抽样，从每个主题抽取20个样本进行双重编码。针对留言板与工作报告数据，研究参照CAP编码手册执行标准化编码。其中，针对工作报告，本文额外结合章节上下文以确立段落语义；针对媒体报道，本文则直接采用原作者提供的三级编码结果。这一设计涵盖了从标准化手册到质性解释的不同编码逻辑，且媒体数据的外部来源特性有效规避了研究的预设立场干扰。

五、结果讨论

图3展示了主题模型所标注的主题与手动编码主题之间的差异。图中的每一个点都是针对每一次特定样本抽取出来的两种编码方式的比较。其中，领导留言板数据显示出最高的相似度（平均理论重合度为0.92），其次是政府工作报告数据（平均理论重合度为0.65），而媒体报道数据的相似度最低（平均理论重合度

为0.27)。在领导留言板案例中，模型的高信度主要归因于公民诉求通常围绕单一议题展开，且CAP编码体系本身的政策内容导向与主题模型的归纳逻辑天然相容，使模型能有效替代人工编码并通过“隐喻陷阱”的检验。

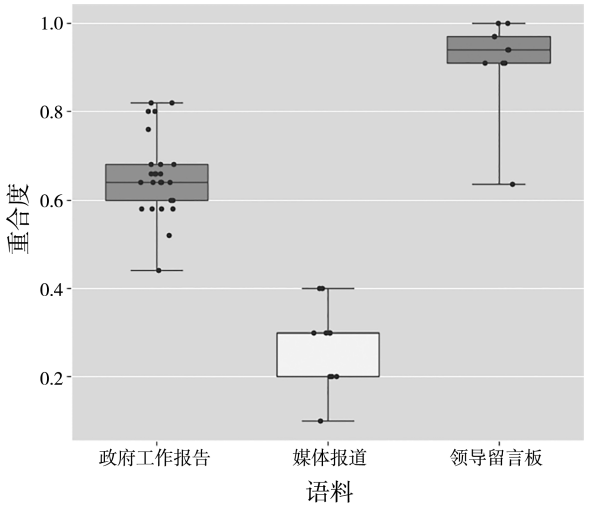


图3　语料库验证结果（理论重合度）

资料来源：作者自制。

相比之下，当使用主题模型来分析政府工作报告以刻画政府议程时，结果的差异更为显著。换言之，如果研究者希望从写作者的视角出发，把握政府部门通过文本传递的政策信号，但仍然依赖主题模型来进行识别，就很容易陷入语义漂移陷阱。例如，在“社会治理”章节中涉及文化手段的段落，尽管其行政目标服务于社会治理，但模型常因“教育”类词汇的高频出现将其误判为“文化教育”主题，从而忽视了章节标题所界定的政策边界。同样，报告中总结成绩或汇报不足的段落，常被模型基于修辞特征聚类为“总结”主题，而非归入其论述的实质政策领域。这表明，主题模型的生成逻辑独立于人类的理论逻辑，它捕捉的是基于词汇共现的“实质议程”，而非写作者试图通过章节安排传递的政策信号。

除了理论匹配度，我们也进一步计算了模型精确率和理论召回率，结果如图4所示。即便是使用了整体信息阅读和编码，两者的理论重合度依然在0.65左右。这种差异有可能与人阅读信息的习惯有关，即便给出了对整体段落信息编码的指示，人还是会习惯于使用段首句的信息。此外，当我们计算模型精确率和理论召回率后，发现两者都显著低于理论重合度。这个结果与这两个指标在单一编码文本的计算方式有关，由于计算方式采用的是计算每一个主题标签的精确率和召回率，并计算均值，因此如果有一个类别的精确率和召回率特别低，对于整体结果的影响就会比较大。这一结果本身也反映了“符号误配”，即由于对一个特定模型输出的把握不精准，最终结果存在较大的偏误。

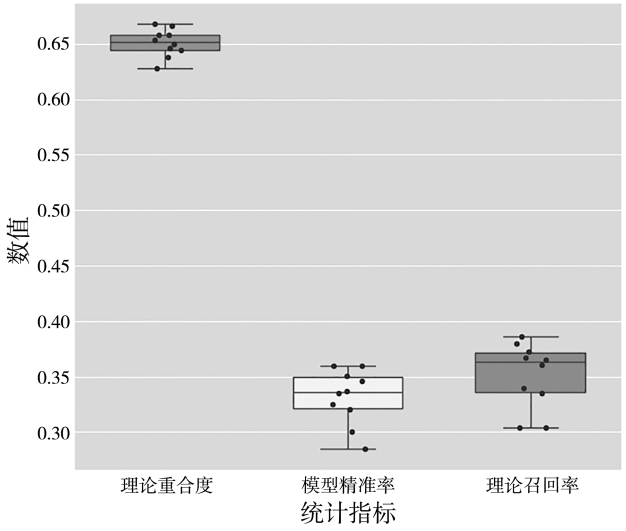
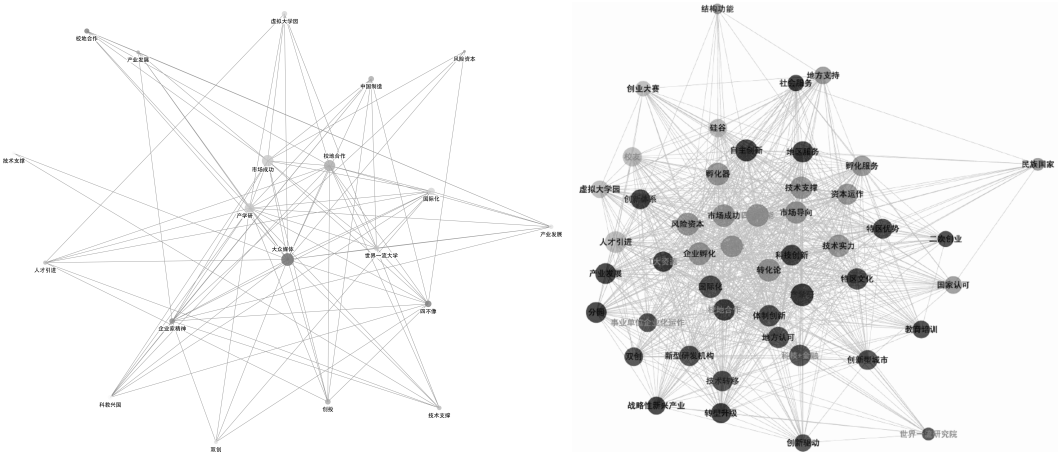


图 4　政府工作报告验证结果

资料来源：作者自制。

S 市孵化器媒体报道数据的低重合度则直观反映了“生成偏误”对下游分析的严重影响。我们复刻了王路昊和林海龙（2021）的话语网络分析方法，使用主题模型生成的“文本–主题”矩阵对构建的共现网络与原文的话语分析进行系统性比较（见图 5）。主题模型生成的网络节点稀疏、连边锐减，且关键节点（如“世界一流大学”）的中心性发生剧烈偏移。这表明，当统计聚类逻辑与建构主义诠释逻辑存在根本冲突时，模型会系统性遗漏关键话语要素，导致结构性分析结论的致命失真。这也说明，本研究提出的验证框架可作为一种评估下游分析风险的简便工具，即通过构建并比较双重编码下的网络结构差异，直观判断模型偏误是否可控。



主题模型生成的话语网络　　初始话语网络

图 5　媒体报道话语网络对比

资料来源：作者自制。

基于上述发现，验证框架的价值不在于提供一次性的“阻断”，而在于驱动“诊断—调整—再验证”的迭代循环。本文以三个实证案例为例，展示了从“无需调整”到“需要根本性重新设计”的完整验证过程。对于领导留言板这类高重合度（0.92）的情形，研究者仅需维持原设计并在报告中声明验证通过，以增强结论信度。面对政府工作报告这类中等偏差（0.65），可采用设计修正或理论重构来调整，既可通过调整分析单位、保留结构标记或引入测量误差校正（Battaglia et al.，2024）来优化模型表现，亦可将研究边界收窄至模型擅长的“实质议程”而非“叙事议程”来优化。而针对媒体报道这类严重失配（0.27）的情形，鉴于在统计与诠释逻辑上的根本冲突，务实的选择是放弃主题模型，转为使用大语言模型等替代工具，或将其功能降级为探索性的主题发现（Isoaho et al.，2021）。无论采取何种路径，核心均在于确保方法选择、调整逻辑及潜在影响的学术透明性。

六、讨论与总结

本文引入“隐喻”这一认知工具，揭示了主题模型在公共政策研究中隐含的“双重映射”机制，即实现从概率分布到“主题”标签、再从“主题”到“理论概念”的跨越。正是由于未能审视每一层映射中被遮蔽的方法论预设，研究者容易陷入“生成偏误”“语义漂移”与“符号误配”这三种典型陷阱。为解决这一问题，本文构建了一套基于双重编码比对的验证框架，并通过实证检验证实了陷阱的普遍性与系统性后果。本文的核心主张在于，克服陷阱的根本途径并非寻找完美的模型，而是将验证嵌入“诊断—调整—再验证”的迭代循环中，使研究者能将被遮蔽的预设显性化，从而确保计算方法与理论逻辑的内在契合。

本文进一步拓展了公共政策领域关于主题模型的方法论讨论。既有研究主要关注模型的统计质量（Roberts et al.，2014）或主题标签的合理性（Ying et al.，2021），或比较主题模型与不同定性方法之间的兼容性（Isoaho et al.，2021），但较少系统性地追问这些问题为什么会出现。本文试图通过双重映射的隐喻框架，为错用主题模型提供一个系统性的问题机制的解释。这一机制性解释使研究者能从“发现问题”到深入“理解问题的来源”，有利于发现针对性的解决方案。而且，本文设计了一套新的验证框架作为既有验证方法的补充。这一框架不是要替代统计验证或语义验证，而是在这些基础验证之上增加“元层次”的反思，即便一个模型统计质量优秀、标签解读合理，它仍可能因方法论预设不匹配而无法真正测量研究者想要测量的理论概念。

此外，本文将隐喻研究从理论建构领域扩展到了研究方法领域。既有研究主要关注隐喻如何塑造政策理论本身（Howlett et al.，2015），以及这些隐喻可能带来的理论陷阱（Pump，2011）。而本文指出，研究方法同样深受隐喻影响。主题

模型正是通过“主题”这一隐喻，将统计输出转化为社会科学可解释的分析对象。“双重映射”框架进一步揭示了方法论隐喻并非单一类比，而是多层映射的叠加，使相关陷阱更加隐蔽和复杂。需要强调的是，本文并非否定任何具体方法选择。不同方法各有其适用场景。本文以手动编码作为参照，并不意味着其必然优于主题模型，在可重复性与透明性方面，主题模型在许多情境下反而具有优势（Nelson，2020）。此外，尽管实证分析基于中文语料开展，但文中讨论的生成偏误源于主题模型的词袋假设与生成逻辑，其与人类叙事结构之间的张力具有跨语言、跨文化的普遍性。本文聚焦于一种常见的主题模型工作流，即对主题向量进行解释与推断，并不涵盖其在探索性分析或因果推断中的其他潜在用法（Grimmer，2010；Egami et al.，2022；Roberts et al.，2020）。

在大语言模型快速演进的当下，重新审视主题模型与大语言模型的关系显得尤为必要。一方面，大语言模型凭借其强大的上下文预测能力，在模拟人类编码方面展现出显著优势，能有效规避部分基于词袋假设的陷阱，但其本质仍是概率模型，某种程度上与主题模型一样缺乏从错误中“顿悟”的理论创造力。另一方面，传统方法的价值取决于社会科学家对这些方法有着独特的理解视角和应用想象力。以词嵌入模型为例，计算机科学家将其产生的偏见视为技术缺陷，而社会科学家却敏锐地意识到这一特性可用于捕捉语料本身的偏见，从而创造性地应用于研究社会偏见（Garg et al.，2018）。此外，考虑到时间和计算成本，主题模型在某些大数据分析任务上可能比大语言模型更有优势。

本文提出的框架仍需在未来的研究中进一步完善。未来的工作应致力于在多语言和多文本类型中复现并校准诊断指标，探索结合话语分割、深度学习等新技术的混合分析路径。随着计算技术的迭代，文本分析工具将日益复杂，这要求社会科学研究者在拥抱技术创新的同时，保持方法论层面的清醒与自觉，通过不断的自我反思与验证，推动计算方法更好地服务于理论知识的生产。

参考文献

方洁、赵倩（2025）. 数智赋能时代下公民诉求与政府回应研究——基于甘肃省“领导留言板”数据的实证分析. 情报探索，(4)：106-115.
Fang, J., & Zhao, Q.（2025）. Research on Citizens' Demands and Government Response in the Era of Digital Intelligence Empowerment: Empirical Analysis Based on the Data of “Leadership Message Board” in Gansu Province. *Information Research*, (4): 106-115.（in Chinese）

康伟、周润（2024）. 变革型领导如何影响公共危机学习行为？——基于98篇重大事故调查报告的实证研究. 南开学报(哲学社会科学版)，(6)：55-64.
Kang, W., & Zhou, R.（2024）. How Does Transformational Leadership Affect Public Crisis Learning Behaviors? An Empirical Study Based on 98 Major Accident Investigation Reports. *Journal of Nankai University*(*Philosophy, Literature and Social Sciences*), (6): 55-64.（in Chinese）

李林倖（2013）. 基层政府的文件治理——以县级政府为例. 社会学研究，28(4)：101-128+244.
Li, L. Z.（2013）. The Documentary Politics of Local Government: A Case Study of County Government. *Sociological Research*, 28(4): 101-128+244.（in Chinese）

李智超（2024）. 政府政策注意力：我国多层级政府工作报告(2003—2023年)的议题与演化. 行政论坛，31(6)：

82-92.

Li, Z. C. (2024). Government Policy Attention: Issues and Evolution of Multi-Level Government Work Reports (2003-2023) in China. *Administrative Tribune*, 31(6): 82-92. (in Chinese)

刘河庆(2020). 文件治理中的政策采纳及其影响因素研究:基于国家和省级政府政策文本(2008—2018)数据. 社会, 40(4): 217-240.

Liu, H. Q. (2020). Policy Compliance and Its Influence Factors in Document Governance: Based on National and Provincial Government Rural Policy Documents Data(2008-2018). *Chinese Journal of Sociology*, 40(4): 217-240. (in Chinese)

乔治·莱考夫、马克·约翰逊(2015). 我们赖以生存的隐喻. 何文忠, 译. 杭州: 浙江大学出版社.

Lakoff, G., & Johnson, M. (2015). *Metaphors We Live By*. (He, W. Z. Trans.) Hangzhou: Zhejiang University Press. (in Chinese)

孙宗锋、郑跃平(2021). 我国城市政务微博发展及影响因素探究——基于228个城市的"大数据+小数据"分析(2011—2017). 公共管理学报, 18(1): 77-89+171.

Sun, Z. F., & Zheng, Y. P. (2021). City Government Micro-Blogging Development and Driving Factors in China: Based on the Combination of Big Data and Small Data Analysis for 228 Cities (2011-2017). *Journal of Public Management*, 18(1): 77-89+171. (in Chinese)

王路昊、林海龙(2021). 成为"最佳实践":试点经验的话语建构. 社会, 41(1): 79-119.

Wang, L. H., & Lin, H. L. (2021). Becoming "Best Practice": The Discourse Construction of Pilot Experience. *Chinese Journal of Sociology*, 41(1): 79-119. (in Chinese)

王锐、倪星(2023). 数字平台驱动下的群众监督与政府回应——以A省民生领域监督信息平台为例. 治理研究, 39(2): 124-138.

Wang, R., & Ni, X. (2023). Mass Supervision and Government Response Driven by Digital Platforms: A Case Study of the Supervision Information Platform in the Livelihood Field of Province A. *Governance Studies*, 39(2): 124-138. (in Chinese)

谢振达(2024). 以文辅政:领导文书制定的运作机理. 公共行政评论, 17(5): 161-178.

Xie, Z. D. (2024). Governance with Documents: The Operational Mechanisms of Drafting Leadership Documents. *Journal of Public Administration*, 17(5): 161-178+200. (in Chinese)

郑石明、兰雨霄、黎枫(2021). 网络公共舆论与政府回应的互动逻辑——基于新冠肺炎疫情期间"领导留言板"的数据分析. 公共管理学报, 18(3): 24-37+169.

Zheng, S. M., Lan, Y. X., & Li, F. (2021). The Interactive Logic of Online Public Opinion and Government Responses: Data Analysis of the "Leaders' Message Board" During the COVID-19 Pandemic. *Journal of Public Management*, 18(3): 24-37+169. (in Chinese)

Aslett, K., Webb Williams, N., Casas, A., Zuidema, W., & Wilkerson, J. (2022). What Was the Problem in Parkland? Using Social Media to Measure the Effectiveness of Issue Frames. *Policy Studies Journal*, 50(1): 266-289.

Battaglia, L., Christensen, T., Hansen, S., & Sacher, S. (2024). Inference for Regression with Variables Generated from Unstructured Data. *arXiv preprint arXiv*: 2402.15585.

Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2018). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In C. M. Weible & P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (*4th ed.*, *pp.* 55-101). Routledge.

Beaulieu-Guay, L.-R., Costa, M. A., & Montpetit, É. (2023). Policy Change and Information Search: A Test of the Politics of Information Using Regulatory Data. *Policy Sciences*, 56(2): 377-418.

Blei, D. M. (2012). Probabilistic Topic Models. *Communications of the ACM*, 55(4): 77-84.

Börzel, T. A. (2011). Networks: Reified Metaphor or Governance Panacea? *Public Administration*, 89(1): 49-63.

Carlsen, H. B., & Ralund, S. (2022). Computational Grounded Theory Revisited: From Computer-Led to Computer-Assisted Text Analysis. *Big Data & Society*, 9(1): 20539517221080146.

Cross, J. P., Greene, D., Umansky, N., & Calò, S. (2024). Speaking in Unison? Explaining the Role of Agenda-setter Constellations in the ECB Policy Agenda Using a Network-based Approach. *Journal of European Public Policy*, 31(11): 3676-3702.

DiMaggio, P., Nag, M., & Blei, D. (2013). Exploiting Affinities Between Topic Modeling and the Sociological Perspective on Culture: Application to Newspaper Coverage of US Government Arts Funding. *Poetics*, 41(6): 570-606.

Dowding, K. (1995). Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies*, 43(1): 136-158.

Egami, N., Fong, C. J., Grimmer, J., Roberts, M. E., & Stewart, B. M. (2022). How to Make Causal Inferences Using Texts. *Science Advances*, 8(42): eabg2652.

Garg, N., Schiebinger, L., Jurafsky, D., & Zou, J. (2018). Word Embeddings Quantify 100 Years of Gender and Ethnic Stereotypes. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(16): E3635-E3644.

Giordono, L., Boudet, H., & Gard-Murray, A. (2020). Local Adaptation Policy Responses to Extreme Weather Events. *Policy Sciences*, 53: 609-636.

Goyal, N., & Howlett, M. (2018). Lessons Learned and Not Learned: Bibliometric Analysis of Policy Learning. In C. A. Dunlop, C. M. Radaelli, & P. Trein(Eds.), *Learning in Public Policy Analysis, Modes and Outcomes*(pp. 27-49). Palgrave Macmillan, Cham.

Goyal, N., & Howlett, M. (2021). “Measuring the Mix” of Policy Responses to COVID-19: Comparative Policy Analysis Using Topic Modelling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(2): 250-261.

Grimmer, J. (2010). A Bayesian Hierarchical Topic Model for Political Texts: Measuring Expressed Agendas in Senate Press Releases. *Political Analysis*, 18(1): 1-35.

Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2015). Streams and Stages: Reconciling Kingdon and Policy Process Theory. *European Journal of Political Research*, 54(3): 419-434.

Isoaho, K., Gritsenko, D., & Mäkelä, E. (2021). Topic Modeling and Text Analysis for Qualitative Policy Research. *Policy Studies Journal*, 49(1): 300-324.

Jiang, J. (2018). Making Bureaucracy Work: Patronage Networks, Performance Incentives, and Economic Development in China. *American Journal of Political Science*, 62(4): 982-999.

Jiang, J., Meng, T., & Zhang, Q. (2019). From Internet to Social Safety Net: The Policy Consequences of Online Participation in China. *Governance*, 32(3): 531-546.

Jones, M. D., McBeth, M. K., Shanahan, E. A., Smith-Walter, A., & Song, G. (2022). Conducting Narrative Policy Framework Research: From Theory to Methods. In C. M. Weible, & S. Workman(Eds.), *Methods of the Policy Process*(pp. 137-180). Routledge.

Kochis, B. (2005). On Lenses and Filters: The Role of Metaphor in Policy Theory. *Administrative Theory & Praxis*, 27(1): 24-50.

Lee, M. (2022). *bab2min/tomotopy*: 0.12.3(*Version* 0.12.3)[*Computer software*]. *Zenodo*. https://doi.org/10.5281/zenodo.6868418.

Lubell, M., Hamilton, M., Mewhirter, J., Vantaggiato, F., & Berardo, R. (2022). Methodological Approaches to the Ecology of Games Framework. In *Methods of the Policy Process*(pp. 233-262). Routledge.

Ma, L., Liu, W., Chen, S., & Christensen, T. (2025). Where You Are Matters: Network Position, Designed Network, and Central Government Agency Termination. *Public Administration*, 103(2): 417-440.

Nelson, L. K. (2020). Computational Grounded Theory: A Methodological Framework. *Sociological Methods & Research*, 49(1): 3-42.

Nowlin, M. C. (2016). Modeling Issue Definitions Using Quantitative Text Analysis. *Policy Studies Journal*, 44(3): 309-331.

Pappi, F. U., & Henning, C. H. (1998). Policy Networks: More Than a Metaphor? *Journal of Theoretical Politics*, 10(4): 553-575.

Pump, B. (2011). Beyond Metaphors: New Research on Agendas in the Policy Process. *Policy Studies Journal*, 39: 1-12.

Roberts, M. E., Stewart, B. M., & Nielsen, R. A. (2020). Adjusting for Confounding with Text Matching. *American Journal of Political Science*, 64(4): 887-903.

Roberts, M. E., Stewart, B. M., Tingley, D., Lucas, C., Leder-Luis, J., Gadarian, S. K., Albertson, B., & Rand, D. G. (2014). Structural Topic Models for Open-Ended Survey Responses. *American Journal of Political Science*, 58(4): 1064-1082.

Swedberg, R. (2020). Using Metaphors in Sociology: Pitfalls and Potentials. *The American Sociologist*, 51: 240-257.

Telgarsky, M. (2013). Dirichlet Draws Are Sparse with High Probability. arXiv preprint arXiv: 1301.4917.

Ying, L., Montgomery, J. M., & Stewart, B. M. (2021). Topics, Concepts, and Measurement: A Crowdsourced Procedure for Validating Topics as Measures. *Political Analysis*, 30(4): 570-589.

责任编辑：王秋石

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 19 No. 5, 2026

●SYMPOSIUM: Public Data Services

Public Data Provision as Public Service: Conceptualization, Attributes and Delivery Models of Public Data Services ····· Lei Zheng & Tao Yang

Abstract As the development and utilization of public data resources deepen, providing public data to society is gradually becoming a routine function of public sector organizations. Existing research, however, has largely focused on specific practices, such as open data and authorized operation, without developing an integrative concept and analytical framework that encompasses different service delivery models and systematically explains their functional nature. Grounded in China's public data provision practices and drawing on digital government, public service, and Data as a Service (DaaS), this paper advances the theoretical proposition that public data provision constitutes a public service and systematically conceptualizes "public data services." These are defined as a new form of public service through which public sector organizations, in fulfilling their public responsibilities, continuously provide society with reusable public data resources and appropriate support for their use, enabling social actors to create value from public data and advance the public interest. The concept identifies public service as its functional nature, public data as its resource base, and data services as its service content. It also encompasses three defining characteristics: publicness establishes its normative orientation, accessibility constitutes the conditions for its realization, and value enhancement captures its contribution to generating additional utility. On this basis, the paper distinguishes between two service delivery models: inclusive services addressing basic needs and value-added services addressing in-depth needs. These two models differ in emphasis while complementing and reinforcing one another. By bringing public data provision back into a public service perspective, the paper offers scholars and practitioners a theoretical foundation and analytical framework for understanding, advancing, and guiding its practice. It also contributes an indigenous concept to the development of China's independent knowledge system for public data governance

Key Words Public Data; Public Service; Data as a Service; Open Data; Authorized Operation

Public Data Services and Social Equity: Evidence from Policy Text Analysis
····· Yufei Chang, Weitao He & Luning Liu

Abstract In recent years, governments have attached growing importance to the provision of public data. However, in practice, inequities have arisen, such as insufficient open data supply and the limited ability of small and micro enterprises to engage in authorized data operations. As public data services possess salient public good attributes, their provision should be guided by the objective of maximizing public value. However, existing studies primarily focus on economic value while overlooking equity concerns for disadvantaged groups. Drawing on social equity theory, this study evaluates public data policies across four dimensions: access equity, procedural fairness, quality equity, and outcome equity. Using policy texts from 31 provincial-level governments and 25 provincial capital cities in Chinese mainland, a PMC index model is employed to examine hierarchical and regional patterns. The findings reveal disparities in the level of social equity development across different levels of government. Overall, provincial governments outperform those of provincial capital cities, with procedural justice and outcome equity emerging as two

relatively weak dimensions at both levels of government. Regional disparities are also evident, with eastern China performing relatively better than central and western China, where considerable room for improvement remains. Furthermore, a hierarchical pattern of social equity development is observed within both provinces and cities. The findings provide targeted policy recommendations for improving social equity across regions, contribute to the public value perspective on public data services, and enhance the overall equity of service provision.
Key Words Public Data; Public Value; Public Service; Social Equity

Value Expectation, Reconciliation, and Co-Creation: The Path of Value Realization in Open Public Data Services ····· Lixiang Men, Yupan Zhao & Huiping Zhang

Abstract As an important component of public data services, Open Public Data (OPD)'s value realization path urgently needs to be clarified. This research conducts localized adaptation of the public value theory and carries out full-process tracking of the practice in City A through methods such as participatory observation and in-depth interviews. This research finds that OPD's value realization process mainly unfolds around value expectations, value reconciliation, and value co-creation among suppliers, governors, and users. As the starting point of action, value expectations are mainly shaped by goals, incentives, and constraints. To reach a consensus, data governors usually adopt a combination of measures including rigid, neutral, and flexible approaches to reconcile differences in value expectations. Even if a consensus is reached, the window of value co-creation can only open when usage scenarios, resource bases, and cooperation mechanisms achieve alignment and coupling, and successful value co-creation practices can truly realize data value. This study, to a certain extent, expands the localized application scenarios and analytical framework of public value theory, introduces a new perspective for exploring value realization in OPD services, and provides empirical evidence and logical references for promoting the sustainable development of OPD services in China.
Key Words Public Data Service; Open Public Data; Value Expectation; Value Co-Creation

The Multi-Dimensional Value Creation Through Public Data Authorized Operations: An Analytical Framework Based on Public Service Logic ····· Bi Wei, Qingguo Meng & Ziteng Fan

Abstract As an important mode of market-oriented allocation of data factors, public data authorized operations (PDAO) can activate the latent value of public data. However, the realization of multi-dimensional value from public data often faces practical constraints, and the underlying value creation process remains insufficiently explored. This study adopts a public service logic perspective to examine PDAO, conceptualizing it as an emerging form of public data service. Based on field investigations in representative cities, this study uncovers the mechanism of public data's multi-dimensional value creation throughout the authorized operation process. The study finds that the inherent features of public data, namely heterogeneity, sensitivity, and perishability, render public-private cooperation a necessary approach to PDAO. High-quality PDAO entails a value-added service process involving co-design, co-production, and integrated usage between the government (which holds and manages public data resources) and enterprises (which operate data resources and manage data products). This process generates multiple forms of value, including value in data governance and literacy enhancement, value-added from direct and indirect exchange, and value for empowering economic and social applications. Drawing on the public service logic perspective, this study develops the framework of "data characteristic-service process-value creation", which helps practitioners move beyond a narrow focus on the monetary value of public data. Instead, it encourages institutional design that is service-driven,

thereby preventing misalignment between data supply and demand expectations and ensuring the sustained release of public data's multi-dimensional value.
Key Words Public Service Logic; Public Data; Authorized Operation; Public Service; Value Creation

Imitation for Blame Avoidance: The Dynamics of Municipal Government in Advancing Open Government Data ..... Yueping Zheng, Xuemin Yang, Yuanyuan Huang & Caiwei Zhang

Abstract Public data services aim to meet societal actors' data needs through effective data provision. Open government data (OGD) is an important means through which the public sector provides public data services and is also a dynamic process in which governments balance blame risks and adjust their strategies. Drawing on blame-avoidance theory, this study distinguishes two stages of municipal OGD—platform launch and deepening openness—and uses panel data from 282 Chinese cities from 2012 to 2025 to examine how vertical and horizontal diffusion affect municipal governments' OGD behavior. The results show that, at the platform-launch stage, both vertical and horizontal diffusion significantly promote the launch of open data platforms, as municipal governments imitate others to reduce the blame risk associated with inaction. At the deepening stage, vertical diffusion continues to increase the level of openness, whereas horizontal diffusion exhibits a significant inverted U-shaped effect. As OGD practices become more widespread, their demonstration and blame-sharing effects weaken, while the blame risks associated with deeper openness increase. Municipal governments also adjust their openness toward the average of their provincial peers, with the catching-up effect among lower-performing cities stronger than the downward adjustment among higher-performing cities. These findings show that intergovernmental imitation is driven not only by learning or competition, but also by a dynamic trade-off between the blame risks of inaction and action, giving rise to a behavioral logic of "imitation for blame avoidance." This study reveals stage-specific shifts in the logic of blame avoidance as OGD moves from formal adoption to substantive deepening, offering a new theoretical explanation for the relationship between policy diffusion and strategic implementation and providing empirical support for advancing high-quality public data openness.
Key Words Public Data Services; Open Government Data; Blame Avoidance; Policy Diffusion; Municipal Government

Can the Socialized Utilization of Public Data Promote the Development of the Digital Economy?
..... Ruinan Qin, Xinze Wang & Zongfeng Sun

Abstract The Socialized Utilization of Public Data is an important institutional arrangement for expanding the supply of data factors, fostering the development of data factor markets, and accelerating the growth of the digital economy; in essence, it constitutes a form of public service. In China, the Socialized Utilization of Public Data is transitioning from a model centered on data openness to a new stage jointly driven by "data openness plus authorized operation". Drawing on policy instrument theory, this study conceptualizes data openness and authorized operation as a coercive policy instrument and a market-based policy instrument, respectively. Taking advantage of the staggered implementation of these practices across localities, the study employs a quasi-natural experimental design to examine their respective effects on local digital-economy development. The results show that both data openness and authorized operation have significant positive effects on local digital-economy development. However, the persistence of the effect of data openness remains to be observed, whereas authorized operation generates a sustained positive impact. Further analysis reveals that the combination of data openness and authorized operation produces a synergistic effect: provinces implementing the policy mix exhibit significantly higher levels of digital-economy development than those implementing only one of the two policies. Moreover, the combination

effects of data openness and different models of authorized operation vary considerably. These findings provide new insights into improving China's institutional framework for public data services.
Key Words Public Data Services; Open Data; Authorized Operation; Digital Economy; Policy Instruments

●ARTICLES

How Does Public Security Shape Government Trust? ····· Zhuoxuan Li & Puqu Wang
Abstract Government trust serves as the psychological foundation for effective governance. Drawing on the holistic approach to national security, this study conceptualizes public security at two levels: national security and livelihood security. Employing the Latent Moderated Structural Equations model, we reveal a differentiated attribution mechanism through which public security is transformed into government trust: national security primarily enhances trust in the central government, whereas livelihood security mainly contributes to trust in local governments, thereby shaping a hierarchical pattern of government trust. Moving beyond a linear objective performance-driven explanation, this study finds that need for cognitive closure significantly weakens the effect of governance satisfaction on government trust, highlighting the importance of individual psychological traits in maintaining the stability of trust. In addition, social trust significantly strengthens the positive effect of national security on trust in the central government, indicating both the interaction effect between social trust and government performance and the boundary condition of this effect. By analysing the complex psychological pathways through which public security is converted into government trust, this study provides micro-level evidence for understanding the formation mechanism of government trust in the Chinese context.
Key Words Public Security; Government Trust; Governance Satisfaction; Social Trust; Latent Moderated Structural Equations Model

Actor Relations, Policy Entrepreneur's Strategy, and Innovation in Rural Revitalization: An Analytical Perspective of "Risk and Performance" ····· Jusheng Yang & Qing Wang
Abstract Agency-centered theories regard policy entrepreneurs as key actors in overcoming institutional inertia and advancing government innovation. Yet little research has examined how their action strategies are generated or the underlying mechanisms through which these strategies facilitate innovation. Drawing on a case study of government innovation in rural revitalization in H Township, this article finds that policy entrepreneurs' action strategies are shaped by two sets of actor relations: relations between stakeholders and the innovation, and relations between stakeholders and the policy entrepreneur. The former are structured by the configurations of risk and performance confronting different stakeholders in the innovation process and shape the policy entrepreneur's room for agency, determining whether strategies are pursued proactively or reactively. The latter are structured by power relations and social networks and shape the policy entrepreneur's bargaining space, determining whether strategies operate through negotiation or mobilization. Policy entrepreneurs' action strategies are further governed by a dual goal logic of enhancing performance and reducing risk. The interaction between these two goals and the two sets of actor relations gives rise to eight strategic behaviors: responsiveness (*Xiang Ying*) or risk-sharing (*Fen Tan*), steering (*Qian Yin*) or interpretive justification (*Chan Shi*), compensation (*Fu Xu*) or appeasement (*Ping Xi*), and incentivization (*Qu Ce*) or demonstration (*Shi Fan*). Through these strategies, policy entrepreneurs enhance the payoffs that different stakeholders derive from innovation, thereby securing support, defusing resistance, and facilitating implementation. Moving beyond diachronic perspectives on policy change, this article offers a new explanation of policy entrepreneurs' strategic behavior from the perspective of synchronic inter-actor relations, thereby enriching and extending theories of policy

entrepreneurship, policy mobilization, and policy networks.
Key Words Actor Relations; Policy Entrepreneurs; Risk; Performance; Rural Revitalization

Differentiated Pathways and Logic of International Public Policy Transfer: A Multi-Case Study Based on the "Capability-Goal" Framework ..... Jingyuan Xu, Binlu Yang & Yijia Jing
Abstract International public policy transfer is a key mechanism for promoting global governance innovation, optimizing the supply of global public goods, and achieving shared prosperity. While existing research has classified the pathways of international public policy transfer, it often remains at a macro-level description and fails to deeply explore the underlying motivations behind path selection. This paper constructs a 'capacity-goal' analytical framework, selecting green finance, photovoltaic power generation, and ecological red line protection policies for a multi-case study. It analyzes the key factors influencing policy transfer path selection from the two dimensions of 'policy capability differences' and 'policy goal ambiguity'. The study finds that when there is a large policy capability difference and weak policy goal ambiguity, parties tend to adopt an instrument-based transfer mode, which is operationally strong and focused on practical tools. When there is a large policy capability difference and strong policy goal ambiguity, they are more likely to choose an institution-based transfer mode, which emphasizes long-term rules and inclusive structures. In contrast, when the differences in policy capacity are small and the ambiguity of policy objectives is low, the idea-based transfer mode, which is flexible and cost-effective, becomes more common. This paper explains the internal mechanisms behind the differentiated choices of international public policy transfer paths, refines the conditions under which policy capability and goal ambiguity influence path selection, and through analyzing China's policy transfer interactions in global ecological governance, provides a new theoretical perspective on understanding the behavior patterns and motivations of Global South countries in international policy transfer.
Key Words International Public Policy; Policy Transfer; Policy Capacity; Policy Goals; Global Ecological Governance

The "Trap of Metaphor": Applications and Boundaries of Topic Models in Public Policy Research
..... Li Liao, Naikang Feng & Hongtao Yi
Abstract This paper introduces the concept of metaphor to critically reflect on the application of topic models in public policy research. We argue that researchers interpreting model outputs often rely on a "two-stage mapping" process: first, mapping statistical word distributions into "topics," and second, linking these topics to specific theoretical concepts such as agendas, frames, or discourses. When the methodological presuppositions underlying these two mappings are overlooked, researchers risk falling into what we call the "trap of metaphor," thereby undermining the validity of their conclusions. To address this issue, the paper systematically identifies three typical traps—Generation Bias, Semantic Drift, and Symbol Mismatch—and proposes a validation framework designed to detect and quantify the discrepancies between model outputs and theory-driven coding. Empirical tests on three common types of policy corpora demonstrate that such discrepancies are both significant and systematic. We emphasize that avoiding the trap of metaphor requires researchers to critically examine the underlying assumptions of topic models, carefully assess their compatibility with theoretical constructs, and adjust their research design accordingly. This study deepens our understanding of the methodological boundaries of topic modeling in the social sciences and offers a new analytical perspective along with practical guidance for advancing computational social science.
Key Words Topic Modeling; Text Analysis; Methodology; Big Data; Content Analysis

《公共行政评论》稿件体例

《公共行政评论》（*Journal of Public Administration*，JPA）采用严格的匿名评审制度，致力于为国内外所有有志于公共管理研究的人士构建平等的交流平台，营造一个温暖的精神家园。现不拘作者专业、身份与地域，以聚焦公共管理领域为征稿标准，以学术品质为用稿标准，向国内外学术界、实务界热忱征集言之有物、论之有据、符合学术规范、遵守学术道德的论文、理论综述、书评、评论和博士学位论文摘要。

网络投稿：http：//jpa. sysu. edu. cn

邮件投稿：jpachina@ 163. com

稿件具体要求：

一、稿件形式

以研究性论文为主，定量研究文章不超过 15000 字，质性或规范研究文章不超过 18000 字。同时，欢迎理论综述（不超过 2 万字）、书评（2000 字以内评论单本新出著作的资讯型书评；1 万字左右评论 2 本及以上相关主题著作的深度、学理型书评）和博士学位论文摘要（2000 字以内）。书评栏目欢迎就海内外，尤其是国内的本学科优秀新书展开评述，博摘栏目欢迎海内外近 3 年取得本学科博士学位的学者投稿本刊。

二、格式要求

1. 全文采用 Microsoft Office 软件编排；如打印，请用 A4 纸输出。正文内容以五号宋体、1. 5 倍行距编排，页边距上、下、左、右均不小于 2. 54 厘米。

2. 稿件首页包括：中文标题、作者有关信息（包括姓名、所在单位、通讯地址、邮政编码、联系电话、电子邮件，以及 300 字以内的作者简介，多人合作可以明确“通讯作者”，可署多个单位和支持项目）。

3. 稿件次页包括：中文标题、英文标题、中文摘要及中文关键词（3～5 个）、英文摘要及英文关键词（3～5 个）。稿件获基金、项目资助，须注明（包括项目编号）。

4. 正文内各级标题处理如下：一级标题为“一、二、三……”，二级标题为

“（一）（二）（三）……”，三级标题为“1. 2. 3. ……”，四级标题为“（1）（2）（3）……”。一、二、三级标题各独占一行，其中一级标题居中，二、三级标题缩进两个字符左对齐；四级及以下标题后加句号且与正文连排。

5. 统计表、统计图或其他示意图等，均用阿拉伯数字连续编号，并注明图、表名称；表号及表题须标注于表的上方，图号及图题须标注于图的下方，末尾不加标点符号。例：“表 1……”“图 1……”等；图（表）下须有“资料来源”；若要标注补充说明，格式为先标注补充说明，再另起一段标注“资料来源”（后加句号）。具体为：“注”须标注于图表的下方，以句号结尾；“资料来源”须标注于“注”的下方，并按“正文引用”格式标注文献。

例 1：

表 3　自变量与因变量的统计分析结果

	模型一	模型二
（常数）	−0. 553***	1. 912*
	（0. 098）	（0. 123）
自变量		
……	……	……
F 统计值		
R^2		
调整后的 R^2		
	N = 298	N = 298

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。***、** 和 * 分别表示相关系数通过 0. 01、0. 05 和 0. 10 水平的显著性检验。

资料来源：中华人民共和国国家统计局（2007）。

6. 因本刊为中文黑白印刷刊物，所有统计表、统计图或其他示意图等均以中文表达，以黑白颜色呈现。

三、摘要要求

本刊倡导规范化的摘要。摘要是精彩论点的浓缩表达，以提供正文内容梗概为目的，以第三人称客观叙说，不加评论和补充解释。经验研究类文章的摘要可包含研究问题、方法、发现、贡献等内容要素。摘要应该可以被单独阅读。

四、注释体例

本刊注释体例，主要依照2019年美国心理学会出版的APA手册（第七版），并结合中文语法结构与写作习惯而定。基本做法是：稿件中凡采用他人研究成果或引述，应在正文中采用括号注与文末列参考文献形式予以说明；正文括号注与文末参考文献必须一一严格对应，不能出现有正文括号注而没有对应文末参考文献或有文末参考文献却没有对应正文括号注的情形。以下将按照正文引用、正文注释、文末参考文献三部分加以具体说明。

（一）正文引用

1. 在引文后以圆括号注明作者名（中文名字标注名与姓，外文名字只标注姓）、出版年份及页码。如引文之前已出现作者名，则在名字后直接用圆括号注明出版年份，如为直接引用，须标明页码。

例2：“×××……。”（Waldo，1948:25-27）

例3：夏书章（2003:3）认为“×××……”。

2. 正文中括号注的具体规范为：被引用著作作者超过3位（包括3位），只列第一作者，中文文献后加“等”，英文文献后加“et al.”；引用相同作者同一年份内不同文献，则按照文中出现先后顺序，在年份后标出小写英文字母顺序；引用论文集文献，直接注明作者姓名，不必另标出文集主编姓名。

3. 引用原文文字过长（一般为3行以上）时，须将整个引文单独成段，并左缩进4个字符。段落字体为5号楷体，不加引号。

（二）注释

不宜在正文中出现但需要进一步澄清、引申的文字，采用当页脚注，用①、②、③……标注，每页重新编号。

（三）参考文献

1. 参考文献列于正文后，并与正文中出现的括号注一致，同时按照中文、英文依次排列。

2. 所有中文参考文献均需要有对应的英文翻译，后加（in Chinese），中文信息结束后换行放置英文翻译。

例4：马骏（2010）. 实现政治问责的三条道路. 中国社会科学，5:103-120.

Ma，J.（2010）. Three Roads to Political Accountability. *Social Sciences in China*，5:103-120.（in Chinese）

3. 中文、英文文献都按照作者姓名拼音从A到Z排列。与正文括号注不同，文

末参考文献中所有作者必须全部列出。英文文献姓在前，名的首字母大写，著作与期刊名用斜体字。

例 5：夏书章主编（2003）. 行政管理学. 广州：中山大学出版社.

例 6：刘军强、鲁宇、李振（2017）. 积极的惰性——基层政府产业结构调整的运作机制分析. 社会学研究，5:140-165.

例 7：杨瑞龙（1999）. “中间扩散”的制度变迁方式与地方政府的创新行为——江苏昆山自费经济技术开发区案例分析. 载张曙光主编《中国制度变迁的案例研究》（第二集）. 北京：中国财政经济出版社.

例 8：Wildavsky，A.（1980）. *How to Limit Government Spending*. Los Angeles：University of California Press.

例 9：O'Brien，K. J. & Luehrmann，L. M.（1998）. Institutionalizing Chinese Legislatures：Trade-offs Between Autonomy and Capacity. *Legislative Studies Quarterly*，23（1）：420-430.

例 10：O'Donnell，G.（1999）. Horizontal Accountability in New Democracies. In Schedler，A. Diamond，L. & Plattner，M. Eds. *The Self-restraining State*：*Power and Accountability in New Democracies*. Boulder：Lynne Rienner Publishers.

4. 其他未公开发表文献按照作者、年份、题名、出处顺序标注。学位论文类文献按照作者、年份、题名、毕业大学顺序标注，并注明为学位论文；网络文献按照作者、年份、题名、访问网站名称、访问路径和访问时间顺序标注。

例 11：夏书章（2015）. 促进传统行政管理思想古为今用. 人民网：

http：//theory. people. com. cn/n/2015/0605/c40531-27107755. html. 2020 年 12 月 4 日访问.

例 12：周子康（1991）. 中国地方政府编制管理定量分析的研究（会议论文）. 北京：东部地区公共行政组织第十四届大会.

五、权利与责任

1. 请勿一稿数投，进入匿名评审的须签署作者承诺函。

2. 文章一经发表，版权即归本刊所有。凡涉及国内外版权问题，均遵照《中华人民共和国著作权法》及有关国际法规执行。

3. 本刊刊登的文章，均加入网络系统。若无此意愿，请来稿时注明。

4. 投稿 3 个月内未收到任何消息，可自行处理稿件。

5. 由于本刊办刊经费有限，故暂不向作者发放稿酬，但也不向作者收取版

面费等任何费用，每期我们会向当期刊发作者寄赠样刊以表谢意。凡向本刊投稿者即视为同意本刊此规定。

6. 本刊热诚欢迎国内外学者将已出版的论著赠予本刊编辑部，以备“书评”之用。本刊也热诚欢迎国内外学者或机构将公共管理领域的重要学术信息及时通报我们，以期将本刊建设成学术交流的平台。

7. 本刊声明，所有文章一经本刊刊用，网络版权即授予中国知网等相关合作单位使用，中国知网等相关合作单位可免责对本刊所有文章进行发布和转载。

公共行政评论

双月刊，2008年创刊
第19卷，第5期（总第113期）
2026年10月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.19 No.5
Published in October 2026

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地-
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会
社　　长 肖　滨
主　　编 朱亚鹏
联系电话 020-84113029　020-84038746　　传　　真 020-84111478
电子邮件 jpachina@163.com　　网　　址 http://jpa.sysu.edu.cn
编辑出版 《公共行政评论》编辑部
（广州新港西路135号；邮编510275）
印　　刷 广州一龙印刷有限公司
国内发行 广东省报刊发行局
国外发行 中国国际图书贸易总公司
（北京399信箱）

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China
Sponsors Sun Yat-sen University
Supporters Centre for Chinese Public Administration Research，Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society
President： Bin Xiao
Editor in Chief：Yapeng Zhu
Tel：86 20 84113029　86 20 84038746　　Fax：86 20 84111478
Email：jpachina@163. com　　Website：http://jpa.sysu.edu.cn
Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*
(NO.135 Xin Gang Xi Road,Guangzhou,China.510275)
Distributed by China International Book Trading Corporation
(P.O.Box 399,Beijing,China)

刊号 ISSN1674-2486 CN44-1648/D
邮发代号 国内46-364 国外BM8839
国内外公开发行
国内定价：20.00元

ISSN 1674-2486